



ANALISIS DE LA NORMATIVIDAD Y DE LAS POLÍTICAS DE LA GESTIÓN EDUCATIVA DESCENTRALIZADA: BALANCE Y TEMAS CRITICOS

PROYECTO APOYO A LA MEJORA DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN BÁSICA

LUIS CHIRINOS
Jonathan Martinez

Documento de Trabajo
30 de noviembre 2009

INTRODUCCION	3
1. Balance de la Gestión Educativa Descentralizada: el contexto del proceso	8
2. El proceso de descentralización de la gestión educativa: dos estrategias de descentralización	12
2.1.Descentralización de la educación a los Gobiernos Regionales	13
2.2. La Municipalización de la Educación	22
2.3 La Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación: un desafío de futuro	37
3. ANEXO	50

ANALISIS DE LA NORMATIVIDAD Y DE LAS POLÍTICAS DE LA GESTIÓN EDUCATIVA DESCENTRALIZADA: BALANCE Y TEMAS CRITICOS

INTRODUCCION

En el contexto de la transición a la democracia iniciada en 2002, el Perú ha emprendido una reforma descentralista que pretende superar las brechas del atraso, la pobreza y la exclusión. Para ello, se ha producido una nueva estructura estatal que comprende tres niveles de gobierno: nacional, regional y local. En el caso de los Gobiernos Regionales y Locales, la reforma comprende no solo la elección popular de autoridades, sino la transferencia de competencias, funciones y recursos. En un país con una tradición centralista tan profunda y acendrada, un proceso de descentralización inevitablemente tiene el efecto de producir una conmoción, y de remover muchos aspectos de la vida social, política y económica.

Es por esa razón que la descentralización no es una reforma que pueda hacerse a plazo fijo. Se trata más bien de un proceso de largo plazo, pues no es tan solo una cuestión de crear nuevos órganos de gobierno o de transferir funciones o recursos, sino sobre todo, de modificar la cultura política de los ciudadanos, de los partidos políticos, de las autoridades elegidas democráticamente y de la burocracia. Pero además, es un proceso que genera conflictos, debido a que la descentralización afecta intereses fuertemente arraigados y poderes solidamente asentados, y por tanto, la resistencia de quienes se ven afectados. Por su propia naturaleza, la descentralización es conflictual, y la dinámica del proceso estará marcada por este carácter. No debería sorprender por ello, que a medida que avanza el proceso, las controversias sigan apareciendo y que, al mismo tiempo se vayan transformando.

Quizás una de las fuentes más importantes de controversia y conflicto es la resistencia del Poder Ejecutivo. Basado en la experiencia española, Jordi Borja dijo que la cuestión más compleja de decidir en la descentralización es aquello que se debe mantener bajo el imperio del Gobierno Nacional. Y no le falta razón, porque la reforma involucra dos dimensiones.

De un lado, la definición del campo propio del Gobierno Nacional, algo nuevo y distinto a lo que ha venido haciendo durante años y siglos. Es decir, la descentralización es también -y sobre todo- una reforma del Gobierno Nacional, y particularmente, del Poder Ejecutivo. Es una redefinición radical de su papel en el ejercicio del poder y la gestión de los servicios y recursos públicos. En el Perú, este campo propio se ha denominado, rol rector, y al nuevo papel, se le ha llamado, técnico, normativo y planificador. No debe sorprender por ello, que a su interior surjan resistencias y argumentos para no desprenderse de sus funciones y recursos.

De otro lado, la descentralización comprende la definición del campo propio de los gobiernos subnacionales y el poder político que requieren para garantizar el ejercicio de las funciones y recursos transferidos. En el Perú, a este campo propio de los gobiernos subnacionales se le ha denominado autonomía (regional o municipal, según el caso) y de acuerdo a la Constitución tiene un contenido político, económico y administrativo.

Las experiencias internacionales demuestran que, por lo general, buena parte de las controversias en los procesos de descentralización tienen que ver con la tensión entre estas dos dimensiones.

La cuestión es más compleja en sectores de la administración pública donde el centralismo está más arraigado, y donde se ha convertido en un elemento de sentido común en la cultura política de los ciudadanos y de las autoridades y la burocracia. En el Perú, el caso más representativo es el sector Educación. Es por ello que previsiblemente en la descentralización de la gestión educativa habrá tensiones y controversias significativas.

La cuestión más relevante, desde el punto de vista teórico y político, no es la connotación negativa del conflicto, sino la comprensión que es un rasgo natural y normal de toda descentralización, y que las partes perciben sus posiciones como legítimas y congruentes con los objetivos de desarrollo nacional. No se trata por tanto, de simples intereses creados (en el sentido peyorativo del término), sino de posiciones que expresan modelos distintos de cómo gestionar la educación. Desde ese punto de vista, la aparición de una controversia es la identificación de un problema sentido por los diversos sectores involucrados, y eso tiene un valor muy importante. En esa perspectiva, el surgimiento de la controversia es ciertamente una oportunidad para su identificación. Y la creación de condiciones para su resolución.

Este último punto es crucial, porque dado que el conflicto no es por naturaleza nocivo o desintegrador, el tema clave es como se gestiona. En este sentido, una estrategia imprescindible es el establecimiento de mecanismos institucionales para la resolución. La ausencia de estos mecanismos puede ser un factor decisivo en la predominancia de los aspectos negativos del conflicto, y la minimización de sus elementos positivos.

La emergencia de problemas y conflictos suele ser también, consecuencia de problemas de diseño legal y político. En el caso peruano, como suele suceder en los procesos de descentralización, el diseño institucional y procesal tuvo serias deficiencias, a pesar de las buenas intenciones de los legisladores (policy makers). Plazos que no se cumplieron, fases que se saltaron, requisitos que no se exigieron, condiciones que se evadieron, expectativas que se generaron y discordancias al interior del marco legal y de políticas fueron rasgos del proceso que dieron lugar a la aparición de conflictos.

La experiencia de la descentralización de la gestión educativa contiene todos estos rasgos y atraviesa actualmente por una coyuntura propicia para el enfrentamiento y resolución de los conflictos. De allí que la revisión de los principales problemas, y sus características sea una necesidad para avanzar en el proceso y aportar a la construcción de un modelo descentralizado de gestión de la educación.

El presente informe presenta un balance preliminar del estado del marco normativo y de políticas de la descentralización de la gestión educativa y de las políticas que se han desarrollado para implementarla en áreas seleccionadas. El objetivo es contar con un marco comprensivo de los principales problemas del marco legal y de políticas, que permita identificar las brechas, contradicciones e incoherencias en la implementación del proceso.

El estudio ha buscado identificar los problemas críticos del proceso de descentralización educativa para definirlos y construir un mapa de sus dimensiones y aristas. Nuestra definición operacional de problema crítico connota situaciones en la que dos o más actores tienen discrepancias o alegan derechos u obligaciones distintas en razón de contradicciones en las normas regulatorias o diferencias en la forma de enunciación, interpretación o implementación de las normas, y/o discrepancias entre lo que se está dando en la realidad y lo que se espera, o debiera ser, o suceder. Un problema crítico es público porque representa aspiraciones y necesidades demandadas que involucran a la sociedad en su conjunto. Un problema crítico se

expresa como confrontación (explícita o no) de intereses, concepciones, valores, paradigmas, prácticas, etc.

Atender un problema crítico requiere una intervención planificada y de conjunto. Para ello es necesario definir con precisión su significado, desagregando sus causas y estructurando las posibles opciones de política en función de escenarios probables. Un problema crítico bien definido se puede analizar apropiadamente, y la opción elegida entre las varias alternativas posibles, suele ser la más adecuada para enfrentarlo. La identificación de los problemas críticos permite:

focalizar las tensiones sobre el enfoque, diseño e implementación de las políticas señaladas por los actores gubernamentales y no gubernamentales.

explicitar los diferentes intereses, concepciones y prácticas de los distintos actores involucrados.

construir alternativas concertadas para mejorar el diseño e implementación de las políticas.

Lo crucial del enfoque de problemas críticos es que si no se identifica y trata, la tendencia es al agravamiento de los problemas de gestión, de implementación de políticas; de gobernabilidad; de eficiencia en la cantidad y calidad en la prestación del servicio; y suelen surgir acciones judiciales o administrativas, y protestas de los usuarios y otros actores. De allí que la entrada por la noción de problema crítico en el análisis de la descentralización de la gestión educativa permite una comprensión de la problemática y facilita el diseño de mecanismos de resolución.

La estrategia de análisis comprende tres aspectos. En primer lugar, la legitimación del conflicto: es decir, hacer visible la discrepancia. Ello plantea la posibilidad que los actores sean capaces de expresar su posición y sus argumentos, y al mismo tiempo, reconocer la legitimidad de la posición y los argumentos de los otros. El punto de partida es reconocer la legitimidad de diversidad de las posiciones en torno de un tema. Y por tanto, la posibilidad de que la situación en conflicto pueda ser regulada de diversas maneras y que hay diferentes opciones para ello. Esto a menudo es difícil porque no se trata de conflictos recientes o motivados por la discrepancia o contradicción en litigio, sino porque tiene que ver con modelos sociales contradictorios, o viejos conflictos, o agravios personales.

En segundo lugar se trata de convertir el conflicto en un conflicto de intereses y evitar que se convierta en conflicto de principios. Y de ese modo, abrir un proceso de negociación que permita llegar a acuerdos. Es crucial angostar los temas de discrepancia, identificarlos claramente, definirlos operativamente. Al mismo tiempo, es preciso identificar los temas de consenso. La idea es mostrar que las partes se relacionan en función de puntos de consenso y de conflicto. Por ello, tan importante como identificar los puntos de conflicto es identificar los de consenso. La negociación debe partir de la explicitación de que los puntos de consenso son cuantitativamente más que los puntos de conflicto.

En tercer lugar, la pregunta clave no es tanto como llegar al consenso, sino que tipo de consenso se necesita para avanzar en el proceso. ¿Se requiere acuerdo sobre todos los puntos? ¿O se requiere de acuerdos en algunos puntos sustantivos, acuerdos en procedimientos de resolución de futuros problemas? ¿Se requiere también un campo de incertidumbre en el que los actores en posesión de determinadas herramientas sean capaces de construir modelos de gestión y acción autónomos y diversos? ¿Cuánto de las controversias en los procesos de reforma estatal tiene que ver con la resistencia al cambio y el temor al cambio?

En el caso de la descentralización de la gestión educativa hemos identificado tres problemas críticos:

- a) La necesidad de resolver los problemas legales a través de la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación.

- b) La construcción de la gestión educativa local y las condiciones para su funcionamiento adecuado.

- c) El financiamiento de la educación.

En el proceso de investigación, se ha buscado recoger la voz de los diversos actores de la educación a fin de incorporarla a la caracterización de los problemas críticos y poder mirarlos desde distintas posiciones y situaciones. Nos ha preocupado no solo identificar el problema crítico, sino tratar de comprender como lo ven los diferentes actores involucrados.

En esa línea se ha sostenido reuniones con la OAAE y OCR del Ministerio de Educación, así como con la Secretaria de Descentralización y la Secretaria de gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros. También se ha tenido reuniones con representantes de los Gobiernos Regionales (ANGR) y Locales (REMURPE), así como funcionarios de las Direcciones Regionales de educación de los Gobiernos Regionales de San Martín, Ayacucho y Ucayali. Hemos podido recoger la visión de funcionarios de las municipalidades distritales de Miraflores, Surco y Surquillo en el marco de un foro de la Defensoría del Pueblo. Asimismo, hemos recogido la visión de miembros del Consejo Nacional de Educación y la Defensoría del Pueblo.

Para complementar la información y las visiones sobre la problemática, se ha revisado la extensa y profusa literatura que se ha producido en los últimos años sobre el tema, provenientes de investigaciones y consultorías realizadas por sociólogos, economistas, abogados y educadores, en el marco de ONG, universidades y otras instituciones públicas y privadas.

A todas ellas queremos expresar nuestro reconocimiento por su colaboración. Finalmente precisar que el contenido del presente informe es de entera responsabilidad de sus autores.

1. Balance de la Gestión Educativa Descentralizada: el contexto del proceso

La Descentralización ha sido una demanda histórica de las regiones y de la sociedad civil en la búsqueda de una participación activa en las decisiones que los afectan directamente. Es por ello que, tras la caída del gobierno de Fujimori en el que se había producido una recentralización y concentración del poder en el Poder Ejecutivo, el proceso de transición a la democracia y el acuerdo entre partidos políticos e instituciones sociales, incluyó la descentralización como objetivo prioritario de política.

Es por esa razón que un objetivo clave del gobierno del Presidente Toledo fue llevar a cabo un proceso de descentralización capaz no sólo de superar el exacerbado centralismo de Fujimori, sino sobre todo, avanzar hacia el objetivo del desarrollo integral, armónico y sostenible del país en el marco de una adecuada distribución de poder, competencias, funciones y recursos entre

los tres niveles de gobierno: nacional regional y local. El elemento clave del proceso fue el consenso de los partidos políticos representados en el Congreso.

La estrategia tuvo como punto de partida la construcción del marco legal descentralista que comprendió: la reforma de la Constitución de 1993; la Ley de Bases de la Descentralización que estableciera los principios y orientaciones fundamentales de la descentralización; la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR) para regular su creación y funcionamiento; una nueva Ley Orgánica de Municipalidades (LOM); y finalmente, una nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) para reformar el Poder Ejecutivo y adecuarlo al modelo de estado unitario con un gobierno descentralizado. La Ley de Bases de Descentralización estableció que la LOPE era la condición para el inicio del proceso pues estaba destinada a resolver problemas y permitiría claridad en los roles, jerarquías, líneas de relación y funciones. La descentralización no era solo la distribución de funciones, sino sobre todo, en la reforma institucional del Poder Ejecutivo.

El modelo se complementaba con normas regulatorias de las dimensiones específicas de la descentralización: a) Demarcación y Organización Territorial; b) Presupuesto Participativo; c) Promoción de la Inversión Descentralizada; d) Tributación Municipal; e) Integración y conformación de regiones; f) Sistema de acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales para la transferencia de competencias y funciones; y, g) Descentralización Fiscal.

La Ley de Bases de Descentralización estableció un cronograma que comprendía una etapa preparatoria y 4 fases de implementación. La etapa preparatoria comprendía la construcción del marco legal. Las fases del proceso eran:

Instalación y organización de los gobiernos regionales, incluyendo la elección de sus autoridades;

Consolidación del proceso de descentralización: la formación de regiones sobre la base de la integración de departamentos;

Transferencia de competencias sectoriales a los gobiernos regionales y locales;

Transferencia de las competencias sectoriales en educación y salud.

La construcción del gobierno descentralizado se expresó en una lógica progresiva y acumulativa que asumía como condición para la transferencia de competencias y funciones, la consolidación de la institucionalidad descentralista. En el gobierno del Presidente Toledo se avanzó en el proceso, desde el Congreso, y desde el Ejecutivo que creó el Concejo Nacional de Descentralización- CND como organismo implementador.

La construcción del marco legal, responsabilidad del Congreso avanzó lentamente. En Enero de 2003, cuando asumieron sus cargos las autoridades regionales y locales elegidos en Noviembre, sólo se había aprobado la Ley de Bases de Descentralización y la LOGR. Esto produjo dos efectos: de un lado, las autoridades elegidas de los nuevos Gobiernos Regionales empezaron a demandar la transferencia de funciones y recursos; y de otro lado, trastocó la lógica progresiva y acumulativa del proceso. La periodización tuvo que dejarse de lado. Si bien el Congreso avanzó en la construcción del marco legal¹, el proceso fue lento y las leyes fueron tardías. Ello fue consecuencia del deterioro progresivo del consenso descentralista, especialmente en el Congreso. El déficit más importante fue que no se aprobó la LOPE.

Forzado por la exigencia de avanzar el proceso, y la presión de los Gobiernos Regionales, el CND tuvo que avanzar en la transferencia de competencias, aun sin una ley que regulara el proceso, con el mecanismo de Planes Anuales de Transferencias. Por ello, los dos primeros años sólo se dispuso la transferencia de algunos proyectos de INADE, los programas sociales (que fracasó por la resistencia de las entidades centrales) y algunos activos. Recién en Julio de 2004 se aprobó la Ley 28273 del Sistema de acreditación de Gobiernos Regionales y Locales que fue reglamentada por el D.S. 080-04-PCM.

Un problema fue que el CND careció de una estrategia clara de implementación y no obtuvo del Poder Ejecutivo, el apoyo político necesario para lograr un consenso y voluntad política descentralista en el Poder Ejecutivo: ello explica el éxito de la resistencia de los ministerios a transferir funciones. A pesar de ello, se logró avanzar en algunos aspectos como detallan los informes anuales del CND. En Octubre de 2005, el fracaso del referéndum de integración de regiones terminó por erosionar la legitimidad al CND y por desprestigiar al proceso de descentralización.

¹ Véase en el anexo la cronología de la construcción del marco legal de la descentralización.

A partir de ese momento, el proceso entró en una práctica situación de parálisis. A pesar de los esfuerzos de algunos congresistas de la Comisión de Descentralización y varias iniciativas de organizaciones de sociedad civil por reorientar el proceso. Para entonces, el consenso que posibilitó el proceso se había resquebrajado en el Poder Ejecutivo y el Congreso, e incluso en algunos sectores de la sociedad civil que eran críticos del proceso y de la gestión de los Gobiernos Regionales. El fragor de la campaña electoral de 2006 terminó por abortar los esfuerzos por relanzar el proceso.

En su discurso inaugural de 28 de Julio de 2006, el Presidente García expresó un explicito compromiso con la descentralización y la voluntad política de fortalecer el proceso. Como muestra de ello, se comprometió a aprobar un paquete de medidas (Shock descentralista) destinadas a relanzar el proceso y anunció la transferencia a las municipalidades de las funciones de salud y educación.

El “Shock descentralista” aprobado en Octubre, 2006 estableció 20 políticas de fortalecimiento de la descentralización. Si bien el tono general de las medidas fue de efectivización de transferencia de activos, hubo otros de mayor alcance. Quizás la más importante fue el anuncio que al 31 de Diciembre de 2007 concluirá la transferencia, a Gobiernos Regionales, de las 185 funciones sectoriales establecidas en la LOGR. En salud y educación se anunció el inicio, en enero de 2007, de la descentralización de la gestión de centros y programas educativos, y de la atención primaria de la salud, a las Municipalidades Provinciales y Distritales a través de programas piloto.

El “Shock descentralista” transformó el proceso de descentralización pues varios elementos del modelo original se diluyeron. Se perdió la noción de gradualismo en la medida que se convirtió en proceso a plazo fijo. Cumplir con el plazo (31 de Diciembre, 2007) implicaba casi inevitablemente relajar los requisitos para la transferencia de competencias y funciones, especialmente la acreditación de capacidades.

El contexto político era además, complejo. En primer lugar, porque no se había aprobado aun la LOPE lo que contribuía al desorden del proceso, pues no había terminado de definirse el marco general de la distribución de competencias y funciones del estado. La LOPE (Ley 29158) solo se aprobó a fines de 2007. Y en segundo lugar, los Gobiernos Regionales ya habían recibido varias funciones que venían ejerciendo de manera efectiva, pero precaria, debido a los problemas con

los sectores y a la ausencia de recursos económicos: Contrariamente a lo regulado por el principio de provisión, la transferencia de competencias y funciones no fue acompañado por los recursos presupuestales que garanticen las condiciones adecuadas para el cumplimiento de las mismas.

2. El proceso de descentralización de la gestión educativa: dos estrategias de descentralización

A la base de la problemática de la educación está el centralismo que ha concentrado el poder, la administración y los recursos en el Ministerio de Educación (MED). A falta de instancias de gobierno intermedio, y en ausencia de competencias educativas de los gobiernos locales, el MED concentró casi todas las decisiones: desde la asignación de recursos, hasta el nombramiento de directores y profesores, pasando por el diseño curricular, la elaboración, autorización y distribución de texto escolares, la formación docente, las evaluaciones de profesores y en general, la gestión de la carrera publica magisterial. Sumado a varios otros factores, el centralismo ha tenido efectos negativos en la calidad del sistema educativo pues ha permitido la imposición de un modelo único y uniforme de educación, y de gestión educativa en un país que se caracteriza por la heterogeneidad y diversidad.

Por ello, la descentralización y la transferencia de capacidades de decisión y de responsabilidades a los Gobiernos Regionales y Locales fueron percibidas como una oportunidad crucial para generar, en el marco de las políticas nacionales, diversidad de modelos de gestión educativa adecuados a las características propias de cada región y localidad. Y que en ese marco, el ejercicio de responsabilidades sea transferido a los gobiernos subnacionales, se propicie un efectivo y real fortalecimiento de la Institución Educativa y se democratice la gestión educativa con el aporte responsable de la participación ciudadana. Es por esa razón que la Ley de Bases de la descentralización estableció que la Educación era una función compartida.

Esto es mas significativo ya que en el marco del Acuerdo Nacional, el Concejo Nacional de Educación (CNE) ha formulado de manera participativa y concertada el Proyecto Educativo Nacional (PEN) definido por la Ley General de Educación como “el conjunto de políticas que dan el marco estratégico a las decisiones que conducen al desarrollo de la educación (que) se construye y desarrolla en el actuar conjunto del estado y la sociedad, a través del dialogo nacional, del consenso y de la concertación política, a efectos de garantizar su vigencia. Su

formulación responde a la diversidad del país.” El PEN fue aprobado como política de estado por R.S. 01-2007-ED (6.1.07) y se incorporó a la descentralización a través de los Proyectos Educativos Regionales (PER) y Proyectos Educativos Locales (PEL). Ambos niveles de gobierno han avanzado en la formulación participativa y concertada de sus PER y PEL, y muchos de ellos han sido ya aprobados por sus órganos de decisión política.

En ese marco la política de la descentralización educativa se ha expresado en dos grandes estrategias. De un lado, de 2004 en adelante, la transferencia de competencias y funciones a Gobiernos Regionales en el marco de la Ley de acreditación; y del otro, en 2007 ha empezado el proceso de municipalización de la educación. En esta sección analizaremos ambas estrategias en el intento de caracterizar su sentido, sus relaciones y sus problemas de articulación.

2.1. Descentralización de la educación a los Gobiernos Regionales

La Ley de Bases de la Descentralización estableció tres tipos de competencias: Exclusivas, Compartidas y Delegadas; que se distribuirían en función de criterios clave: subsidiaridad, selectividad y proporcionalidad, provisión y concurrencia. La Educación se definió como competencia compartida (LdB, 36 y LOGR, 10) lo que significa que las funciones correspondientes se distribuyen entre los tres niveles de gobierno, bajo el principio de garantía de unidad y coherencia del sistema educativo nacional, que es responsabilidad del MED que, en su calidad de ente rector, que define las políticas nacionales. La LOF-MED indicara las funciones específicas y la responsabilidad del Ministerio y por contrapartida, la de los gobiernos regionales y locales.

La experiencia 2004-2008

La estrategia del CND (2004-2006) fue transferir competencias y funciones, y programas y proyectos a cargo de los organismos del Poder Ejecutivo a los Gobiernos Regionales y Locales. Se entendió que la clave del proceso era la consolidación de los Gobiernos Regionales. Para el caso de la educación, ello supuso el transferencia del las Direcciones Regionales de Educación y UGEL a los Gobiernos Regionales.

Si bien la Ley 28273 del Sistema de acreditación de gobiernos regionales y locales se aprobó tardíamente (Julio, 2004), el CND trató de seguir la pauta establecida en el marco legal: buscó garantizar la gradualidad del proceso, la acreditación de capacidades como condición para la transferencia y la articulación a un mecanismo de oferta y demanda de manera de coordinar la perspectiva de los Gobiernos Regionales y de los ministerios. La ley incluyó además, la creación del Sistema de Información de la gestión pública descentralizada como mecanismo de monitoreo de la descentralización y la eficacia del cumplimiento de las funciones transferidas.

Por diversas razones, el CND no fue capaz de conducir un sistema efectivo de transferencia que se convirtió en un proceso burocrático y complicado. A ese año, no habían culminado aun los procesos de transferencia de los años anteriores. Sin embargo, debe precisarse que ello se debió también a la resistencia de los sectores. La ausencia de la LOPE fue un vacío que dificultó la transferencia pues permitió que los sectores no se vieran presionados por avanzar. Hacia 2006, había consenso en torno de la precariedad del proceso.

De cara a los pobres resultados, y en el marco de la política de impulso a la descentralización y del “Shock descentralista”, un objetivo del nuevo gobierno fue rediseñar el proceso de transferencias a fin de hacerlo más ágil. Para ello, hizo un cambio institucional: La Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) asumió la conducción política de la descentralización reemplazando al CND, y se creó la Secretaría de Descentralización (SD/PCM) como órgano de implementación del proceso.

En ese marco, se privilegio la culminación del proceso de transferencia de funciones a los gobiernos regionales y locales. El D.S. 036-2007-PCM (Plan Anual de transferencia de competencias sectoriales 2007) simplificó el procedimiento; y más adelante, la Resolución 03-2007-PCM-SD aprobó la Directiva 001-2007-PCM-SD avanzó aun más, pasando de las siete etapas iniciales, a cuatro:

- Compromiso de cumplimiento de requisitos generales
- Certificación de requisitos de acreditación
- Acreditación de los GR y GL certificados

- Efectivización de transferencias de funciones y de recursos

El nuevo procedimiento incorporó instrumentos y mecanismos importantes:

- Convenios marco intergubernamentales que definen las acciones cooperación, colaboración y coordinación entre sector y Gobierno Regional.
- Comisiones Regionales y Sectoriales de Transferencia como las instancias a través de la cual se implementa el proceso.
- Convenios de gestión que expresan el acuerdo para que los Sectores acompañen y presten apoyo técnico a los gobiernos regionales en el ejercicio de la función transferida, incluyendo un sistema de medición para lo cual se definirán indicadores de gestión.
- Identificación y cuantificación de los recursos de las funciones transferidas en el ciclo 2007 a fin de asignar los recursos económicos necesarios y adecuados para el ejercicio de la función, y cumplir con el principio de provisión que había sido vulnerado en el proceso de transferencia.

La simplificación del procedimiento ha sido un factor importante en la aceleración de las transferencias. Sin embargo, ello ha estado atravesado por algunos problemas.

En primer lugar, no ha habido un proceso de concertación y negociación entre el MED y los Gobiernos Regionales. Esta posibilidad se abrió desde el principio a partir del modelo de oferta y demanda concertada que planteaba el marco legal. Lo contrario ocurrió en el sector Salud donde entre 2004 y 2006 hubo un proceso de concertación que permitió un acuerdo básico sobre las funciones a transferir y los criterios entre el Ministerio de Salud y los Gobiernos Regionales.

En términos generales, el proceso ha asumido un carácter más formal que sustancial. Los requisitos específicos, es decir, las capacidades definidas por cada ministerio fueron formales y generales. Aun cuando no fue distinto en los demás sectores, en Educación se centró en la existencia de aquello que ya existía en los CTAR: Dirección Regional de Educación competente para ejercer funciones; personal capacitado y con experiencia para el ejercicio de las funciones; y, documentos técnico normativos sobre el desempeño de las funciones a ser transferidas. Si bien requisitos formales agilizan la transferencia, lo cierto es que no garantiza capacidades

reales para ejercer la función adecuadamente. Esto revela descuido de los sectores y del CND de garantizar el principio de acreditación de capacidades como condición para la transferencia de competencias. De allí que el desarrollo de capacidades siga presente en la agenda de la descentralización de manera cada vez más urgente.

De otro lado, la transferencia de competencias no cumplió con el principio de provisión, pues no fueron acompañadas de los recursos necesarios para garantizar el costo real del ejercicio de las funciones. En su Informe Anual de 2008, la Secretaría de Descentralización afirma que sólo S/.340 millones, equivalente a 3.4% de total de transferencias presupuestales estaban específicamente relacionados con las funciones transferidas desde 2004. Más allá de la incongruencia del proceso, hay un problema es de fondo: no ha sido posible, no se ha hecho y no se cuenta con instrumentos y metodologías capaces de costear efectivamente el desempeño de las funciones transferidas y por tanto, el monto que requieren estas funciones para ser adecuadamente ejercidas. Recién este año, la SD/PCM ha diseñado el Sistema de Gestión Descentralizada que permitirá precisar las dimensiones del problema y articular los procesos que se han venido dando con la creación de condiciones para el ejercicio del gobierno descentralizado en los gobiernos regionales y locales.

A pesar de los esfuerzos, el plazo inicial (31 de Diciembre de 2007) no se cumplió, porque era irrealista para un proceso tan complejo. Por ello, tuvo que ampliarse sucesivamente. El Plan Anual de Transferencia de competencias sectoriales 2009 indica que al 31 de Marzo de 2009, del total de 4,500 funciones sectoriales programadas, se han acreditado el 100% y se ha transferido 94.9%. El saldo está en proceso de suscripción de las actas de efectivización. En el caso del sector Educación se han transferido 525 funciones que corresponden a las 21 competencias previstas en la LOGR, y el proceso se encuentra culminado.

a. La LOPE y sus implicancias

Recién en Diciembre de 2007 se promulgó la LOPE (Ley 29158) que establece el modelo de estado unitario y descentralizado previsto por el marco legal descentralista. Los temas clave de la LOPE en relación a la Descentralización son: a) determinación de la estructura del Poder Ejecutivo; b) definición del rol rector del Poder Ejecutivo en materia de políticas nacionales; c) define a la PCM como órgano de dirección de la Descentralización; d) establece que las leyes de organización y funciones de los ministerios indicaran las competencias exclusivas y compartidas con los gobiernos regionales y locales; y, e) crea el Consejo de Coordinación Intergubernamental

como órgano de coordinación y concertación con gobiernos regionales y locales en el marco institucional de la PCM, con el objetivo de fortalecer y monitorear la descentralización.

La tardanza en la aprobación de la LOPE planteo algunos problemas. Prevista para el inicio de la descentralización como instrumento de organización de la transferencia de funciones, se aprobó cuando ya se había avanzado, en casi 75% de las transferencias. Eso explica por qué la transferencia se hizo más en función de la dinámica burocrática que como expresión del modelo de estado descentralizado, y cada sector por separado, perdiéndose la visión de conjunto del estado. Ello no hubiera sucedido de haberse organizado el proceso a través de matrices de funciones pues hubiera permitido dar organicidad al proceso.

La LOPE ha abierto la oportunidad para ello pues dispuso que las funciones exclusivas y compartidas de las entidades del Poder Ejecutivo con los Gobiernos Regionales y Locales sean especificadas en la LOF de cada ministerio. Mas adelante, la Directiva 03-2008-PCM/SGP (R.M. 188-2008-PCM) dispuso que para operativizar con eficiencia la distribución de funciones, se elaboren matrices de delimitación de competencias y distribución de funciones entre los tres niveles de gobierno que serán aprobadas en plazo no mayor de 60 días hábiles desde la aprobación de su LOF.

El D.S. 049-2009-PCM (23.7.09) reafirmó la obligatoriedad que los ministerios presenten sus matrices, aprobadas por Decreto Supremo. La aprobación de las matrices tenía dos condiciones: a) debía ser consultado con los gobiernos regionales y locales para llegar a un acuerdo concertado, lo que le daría legitimidad; y, b) El proyecto de matrices debe tener informe favorable de la Secretaría de Gestión Pública, previa opinión de la SD/PCM. Para reforzar la importancia y obligatoriedad de la elaboración de matrices, se estipuló que “la aprobación de la matriz de delimitación de competencias y distribución de funciones constituirá requisito indispensable para que los ministerios que tienen a su cargo competencias exclusivas y compartidas aprueban su reglamento de organización y funciones.”

Las medidas de la LOPE y sus normas complementarias son un avance significativo en el proceso de construir la ingeniería institucional del estado unitario con gobierno descentralizado. El rol de las matrices de funciones y de las LOF en gran parte, será convalidar lo avanzado, reordenar los procesos, precisar las responsabilidades y prevenir conflictos de competencia en las funciones compartidas.

A la fecha, la mayoría de ministerios ha cumplido con presentar al Congreso sus proyectos de LOF y sus matrices concertadas. Uno de los pocos que aun no lo ha hecho porque no ha aprobado aun la matriz de competencias y funciones, es Educación.

El Plan anual de transferencias 2009 incorporó el enfoque de “Desarrollo de la Gestión Descentralizada” como fase posterior a la efectivización de las transferencias. Se trata de una estrategia de consolidación de gobiernos regionales y locales “para el ejercicio pleno de las competencias y funciones transferidas” que consta de los siguientes elementos:

Inicio del ejercicio de la competencia o función transferidas a los gobiernos regionales y locales;

Seguimiento, fortalecimiento y mejoramiento continuo del ejercicio de la competencia o función transferida;

Monitoreo y evaluación concertados de la gestión descentralizada para el ejercicio pleno de la competencia o función transferida.

Este enfoque que pretende ser un mecanismo para la construcción de la gestión descentralizada en los gobiernos subnacionales es el eje orientador de la acción futura de la Secretaria de Descentralización de PCM.

b. La gestión descentralizada de los Gobiernos Regionales

La comprensión del proceso de transferencias requiere analizar como han ejercido los Gobiernos Regionales la gestión descentralizada de la educación, a partir de las competencias y funciones que les han sido transferidas.

Desde el inicio, los Gobiernos Regionales asumieron como tarea prioritaria, la formulación participativa y concertada de sus Proyectos Educativos Regionales PER. En la mayoría de casos, el proceso, que contó con apoyo de organizaciones de la sociedad civil, implicó una amplia movilización social. A la fecha, 24 Gobiernos Regionales cuentan con PER aprobado. Lo más importante es sin embargo, el efecto que los PER ha tenido sobre la gestión.

La visión de un significativo sector de autoridades y funcionarios regionales es que el PER ha logrado tres objetivos: a) compatibilizar el marco legal descentralista con la Ley General de Educación y el Proyecto Educativo Nacional; b) adecuar las políticas nacionales de educación a la realidad social, económica y cultural de la región; y, c) la búsqueda de una racional y eficiente distribución de funciones entre los diferentes niveles de gobierno. El PER se ha convertido en el eje programático orientador de la gestión educativa regional.

Para los Gobiernos Regionales, la formulación del PER no ha sido simplemente una tarea por cumplir, sino un instrumento que busca transformar la educación en las regiones de cara al objetivo de una educación de calidad con equidad. En ese sentido, el PER tiene un significado estratégico pues busca articular la educación a los procesos de desarrollo regional y local en una perspectiva de concertación. En la medida que ha participado una diversidad de actores (trabajadores, empresarios, maestros, colegios profesionales, sectores de la administración pública, universidades, organizaciones de sociedad civil, ONG, etc.), expresa visiones múltiples. Por ello, el enfoque de los PER es multisectorial, buscando superar el estrecho sectorialismo tradicional.

El impacto mas importante del PER ha sido que ha modificado el sentido de la gestión regional de las funciones transferidas en Educación. La visión de autoridades y funcionarios regionales es que el PER es en el principio que orienta la gestión educativa pues expresa la propuesta regional de adecuación de la política nacional a la realidad regional. Como afirman, su plan de acción consiste en la implementación del PER mediante el ejercicio de las funciones transferidas. Un indicador de este fenómeno es la creciente producción legislativa regional en materia de Educación. Las normas regionales de los últimos tres años tienen un contenido mas sustantivo y de políticas publicas de mediano y largo plazo, como de ejercicio de las funciones transferidas.

La legislación regional esta produciendo cambios en la gestión educativa. Diversos casos ilustran la situación. El Gobierno Regional de San Martín por ejemplo, esta construyendo un modelo de gestión educativa descentralizada que se expresa en términos operativos en la Comisión Regional de Educación y el Plan Multianual de Educación como instrumento de la gestión educativa. En el Gobierno Regional de Ayacucho se busca fortalecer la participación ciudadana con la creación del Consejo Regional de Educación de Ayacucho- CREA. El Gobierno Regional de Apurímac avanza en una propuesta de formación docente. También se registran experiencias de propuestas regionales de diversificación curricular en Piura, Puno, Lambayeque, Arequipa y

otras. La diversidad de propuestas expresa la heterogeneidad de las situaciones regionales, y el potencial de la descentralización como oportunidad de integrar la visión de política nacional de educación con sus expresiones regionales como producto del consenso entre actores regionales y locales.

Las políticas educativas de los Gobiernos Regionales buscan afirmar y fortalecer la centralidad de la Institución Educativa y su autonomía como establece la Ley General de Educación, pues sus PER y sus modelos de gestión educativa parten de ese principio. En San Martín, se les ha dotado de un instrumento de planificación: el Plan de Acción Educativa Distrital que se elabora en base a los proyectos educativos de los tres niveles de gobierno. Esto es importante porque las políticas regionales de educación incorporan a las municipalidades. El correlato del fortalecimiento de la autonomía de la Institución Educativa es el fortalecimiento del rol pedagógico de las UGEL. En San Martín, donde la propuesta es más explícita, se busca que la UGEL se concentre prioritariamente en la función pedagógica y en esa perspectiva, orientan su fortalecimiento.

Las políticas educativas que implementan los Gobiernos Regionales exigen un correlato organizacional. La tendencia parece ser avanzar hacia una mayor integración y articulación de las DRE y UGEL en la estructura de las Gerencias de Desarrollo Social, así como a la definición de espacios de articulación y coordinación con las municipalidades. Si bien el Gobierno Regional de Arequipa es quien ha dado los pasos más radicales con la ordenanza de reestructuración organizativa, no parecería difícil que, con diferentes modalidades, este sea el camino de los demás Gobiernos Regionales.

Las implicancias de estos cambios son importantes pues se vienen realizando antes de la promulgación de la LOF-MED, lo que implica que cuando ésta se apruebe tendrá que haber una readecuación organizativa y funcional que podría ser costosa y generar conflictos entre el MED y los Gobiernos Regionales. En la medida que la LOF definirá la distribución de funciones y la rectoría en las políticas nacionales (y por contrapartida, el campo de autonomía de los Gobiernos Regionales), los avances regionales podrían verse cuestionados.

A esto se suma la percepción de que la descentralización de la gestión educativa se implementa a través de dos estrategias que no están claramente concertadas ni se relacionan entre sí: la transferencia de competencias y funciones a los Gobiernos Regionales y la municipalización de

la educación. Lo crucial parece ser que los Gobiernos Regionales no perciben que el Plan de municipalización de la educación haya construido un espacio de relación y coordinación con ellos. En tal caso, la LOF-MED tendrá que establecer criterios y mecanismos para compatibilizar ambas estrategias y articularlas en una estrategia integral.

Para los Gobiernos Regionales la falta de política explícita de articulación intergubernamental es un serio problema: perciben que la relación del MED con los Gobiernos Regionales tiene carácter vertical. Algunas autoridades y funcionarios regionales mencionan que los intentos de coordinación de Gobiernos Regionales, como el caso de las consultas sobre propuestas de reforma (diversificación curricular, por ejemplo), no encuentran en el MED un espacio de coordinación adecuado.

La insuficiencia de recursos adecuados es un serio problema para los Gobiernos Regionales. En alguna medida, la raíz del problema esta en la manera cómo se ha realizado la transferencia de funciones considerando sólo los recursos que previamente venían recibiendo, es decir, para el pago de planillas y el costo operativo mínimo.

Esto ocurre por dos razones. Primero, porque no hay una cuantificación del costo de los recursos necesarios y adecuados por función, ni una metodología para construirla. La estrategia del Sistema de Gestión Descentralizada ha incorporado este tema y se cuenta ya con una metodología. Y segundo, que no hay una previsión de recursos obligados, claramente identificados y previsibles para el financiamiento del sistema educativo en sus distintos niveles. Hasta ahora, los recursos son aleatorios, inerciales, e incluso están sujetos a negociación con el MEF. Ello revela la inequidad del sistema pues quienes están mejor informados y tienen mayor poder de negociación o capacidad de influencia, están en mejores condiciones para acceder a los recursos.

Los Gobiernos Regionales encuentran trabas en la rigidez, inadecuación y obsolescencia de los sistemas administrativos nacionales (gestión de recursos humanos, abastecimiento, presupuesto, tesorería, inversión pública, contabilidad, planeamiento estratégico y otros) que obstaculizan a la dinámica y flexibilidad que requieren para el ejercicio de las funciones. Si bien este tema es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo que tiene la atribución legal de regularlos, la experiencia de la descentralización debería llevar a que el proceso de modernización de la gestión del estado considere reformas en este campo.

En la relación con sociedad civil, el problema central es la creciente debilidad de la participación ciudadana. Tomando como objetivo la democratización de la gestión de la educación y la participación de la sociedad civil, el marco legal descentralista, el PEN y la Ley General de Educación la incorporaron como política explícita en el supuesto es que hay interés de las organizaciones de sociedad civil por participar. Parecería ser sin embargo, que este supuesto se ha debilitado y con ello, las instancias de participación. Es el caso de los COPARE que en diversas regiones empiezan a experimentar un debilitamiento e incluso, el abandono de algunos integrantes. Frente a este problema, algunos Gobiernos Regionales buscan mecanismos por fortalecerlo y en otros casos, han abierto nuevos espacios de participación como en San Martín (Comisión Regional de Educación) y Ayacucho (Consejo Regional de Educación de Ayacucho-CREA).

Finalmente, la oposición del SUTEP es un serio problema para los Gobiernos Regionales, que se suma a otro que no es estrictamente sindical: la resistencia de los maestros al cambio. Parecería importante identificar las estrategias que desarrollan los Gobiernos Regionales frente a estos problemas.

2.2. La Municipalización de la Educación

La Municipalización de la educación fue definida como la transferencia de la gestión de la educación a las municipalidades distritales. El anuncio fue hecho por el Presidente García en su discurso inaugural del 28 de Julio de 2006 y reafirmado como una de las políticas del Shock Descentralista (18.10.06), que delineó la política de descentralización del nuevo gobierno. El punto 8º señala que: “A partir del 1 de enero de 2007, se iniciará, a través de la ejecución de programas piloto, la descentralización de la gestión de los centros y programas educativos, a las Municipalidades Provinciales y Distritales.”

El D.S. 078-2006-PCM (30.10.06) autorizó al MED a llevar a cabo el Plan Piloto de municipalización (PPM) de la gestión educativa de los niveles educativos de inicial y primaria con el objetivo de mejorar la calidad de los servicios educativos. En el PPM participarían las municipalidades y “también, los Gobiernos Regionales y las instancias de gestión educativa descentralizada.” El MED, en coordinación con el CND (luego, SD/PCM) elaborarían los lineamientos del PPM y de coordinar con las municipalidades participantes. La implementación

fue encargada a la Oficina de Coordinación y Supervisión Regional- OCR/MED. La estrategia previo tres etapas: la primera, de implementación del plan piloto en 56 distritos (2007-2008); la segunda, de expansión a 110 distritos (2009-2010); y la tercera, de expansión nacional (2011-2015).

El Plan Piloto seleccionó 56 municipalidades distritales (2 municipalidades en cada región, salvo en Lima Metropolitana donde se seleccionó 5) cubriendo un significativo número de instituciones educativas, estudiantes y profesores.

Nivel	Instituciones Educativas	Profesores	Estudiantes
Educación Inicial	651	2,166	51,223
Educación primaria	1,232	5,657	134,941
<i>Total</i>	1,883	7,823	186,164

En el transcurso de 2007, surgieron problemas con algunas municipalidades que no pudieron instalar los CEM y otras que desistieron de participar. Por ello, el D.S. 022-2007-ED autorizó al Ministerio de Educación a reemplazarlas. Mas adelante, el D.S. 05-2008-ED incorporó el Plan Piloto de Municipalización al nivel secundario en las instituciones educativas incluidas, que tengan este nivel. Ello permitiría mejorar el proceso en base a una economía de escala.

El principio del PPM es que la municipalidad distrital es la instancia responsable de la gestión educativa. La estructura institucional incluye al Concejo Educativo Municipal (CEM) como órgano directivo de la gestión educativa que es presidido por el Alcalde distrital, e integrado por representantes de los Consejos Educativos Institucionales (CONEI). Al inicio del proceso, los representantes serían los directores de las IE. Como órgano de apoyo al CEM, se creó la Secretaria Técnica. El CEM y la Secretaria Técnica recibirían las funciones y los recursos económicos para el funcionamiento de la educación municipalizada.

Las funciones del CEM son:

- Establecer los lineamientos de política educativa;
- Dirigir las acciones de gestión pedagógica, institucional y administrativa;
- Aprobar la ejecución y evaluación de los planes educativos de corto y mediano plazo, y el presupuesto.
- Velar por el cumplimiento de los objetivos y metas del servicio educativo;
- Establecer indicadores para evaluar y verificar el nivel de mejora de la calidad de la educación.
- Promover y aprobar acciones de capacitación a docentes y directivos de IE;
- Establecer mecanismos de transparencia, vigilancia y rendición de cuentas de los resultados de la gestión educativa descentralizada;
- Coordinar con MED, Gobierno Regional, DRE y UGEL el apoyo y asesoramiento para fortalecer la autonomía de las IE y la mejora de la calidad educativa.
- Promover cumplimiento de las funciones del artículo 82 de la LOM.

El CONEI es el órgano de participación, concertación y vigilancia ciudadana en la IE. Es presidido por el Director de la IE y se integra con los subdirectores, representantes de profesores, del personal administrativo, padres de familia y exalumnos. Excepcionalmente, y por acuerdo del CONEI, podrá integrar a representantes de otras organizaciones sociales de la comunidad. Sus funciones son: de Participación en la formulación y evaluación del PEI; en el comité de evaluación para el ingreso, ascenso y permanencia del personal docente y administrativo; y con opinión sobre los criterios de auto evaluación de la IE y los indicadores de desempeño laboral. De Vigilancia en el acceso, matrícula oportuna y asistencia de los estudiantes; el cumplimiento de los derechos y principios de universalidad, gratuidad, equidad y calidad en las IE; y el adecuado uso de los recursos y aquellos comprometidos en las actividades del Plan anual. De Colaboración con el director en garantizar el cumplimiento de las horas efectivas de aprendizaje, el número de semanas lectivas y la jornada de trabajo de los docentes y personal administrativo; y con el COPALE; y propiciar la solución de los conflictos.

La estrategia estableció un proceso de acreditación que se expresó en la declaración de viabilidad técnica y funcional a cargo del MED, en coordinación con la SD-PCM. Declarada la viabilidad técnica y funcional, y constituidos el CEM y su Secretaria Técnica y certificada la infraestructura informática y el personal calificado en el manejo de sistemas informáticos oficiales, se procede a la transferencia presupuestal a las municipalidades distritales.

Con el fin de garantizar un mecanismo de compensación económica para las municipalidades de menores ingresos en el contexto de heterogeneidad y disparidad económica, se creó el FONCOMUNGE (Fondo de Compensación para la municipalización de la gestión educativa). Para su implementación se definió un procedimiento de acceso que empezaría a funcionar cuando se iniciara las transferencias presupuestales que recién tuvo lugar en 2009. A pesar que se asignaron recursos para su conformación, a la fecha, no funciona y parecería que ha dejado de formar parte de la estrategia del PPM.

El D.S. 078 dispuso que “las Direcciones Regionales de Educación y las Unidades de Gestión Educativa Local pertenecientes a los Gobiernos Regionales involucradas en la municipalización de la gestión educativa presten apoyo logístico y asistencia técnica a las municipalidades incluidas en el Plan Piloto de Municipalización de la gestión educativa.” En esa perspectiva, se asumió que se trataba de un programa integral como política de estado. Sin embargo, esto se hizo sin consulta a los Gobiernos Regionales, lo que ocasionó problemas de relación con la OCR. La Hoja de Ruta No. (3 de Agosto de 2007) recuerda que “el Gobierno Regional, la Dirección Regional de Educación y la Unidad de gestión Educativa Local son participantes directos del proceso de municipalización de la gestión educativa conforme lo establece la Ley de Bases de la descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley General de Educación. Por lo tanto, no son simples observadores o apoyadores ocasionales, sino corresponsables de la implementación del proceso de municipalización e inevitablemente están comprometidos con los resultados que de ello se deriven.”

La situación es consecuencia de un problema de diseño. De un lado, el programa no derivó de la estrategia general de descentralización sino más bien, fue resultado de una decisión política del Poder Ejecutivo. En ese sentido, al parecer en la decisión no hubo participación de los Gobiernos Regionales, lo que hubiera contribuido a generar mecanismos de coordinación. Mas aun, el “Plan de Municipalización de la gestión Educativa y Lineamientos del Plan Piloto 2007” casi no

menciona a los Gobiernos Regionales y mas bien, decide las tareas que han de desempeñar las DRE y las UGEL.

De otro lado, expresa la visión del Ministerio de Educación sobre las DRE y UGEL, a las que consideraba –si bien parte estructural del Gobierno Regional- órganos que dependen del Ministerio, y a las que puede dictar instrucciones obligatorias. Para entonces, las DRE y UGEL estaban ya en proceso de integración a la estructura de los Gobiernos Regionales. A la base de este problema esta la ausencia de una clara definición del significado de la relación técnico-normativa de estos órganos con el MED, y del significado de la función rectora, temas que aun no estaban definidos: no sólo no había LOF del MED, sino que para entonces no se había aprobado aun la LOPE.

Un análisis del PPM indica que se han alcanzado logros importantes. En primer lugar, se ha consolidado el proceso en las municipalidades con que se inicio el proceso. A la fecha, 44 municipalidades distritales tienen declaración de viabilidad técnica y funcional, y 37 han sido acreditadas para la transferencia de funciones. De otro lado, se ha ampliado el número de municipalidades participantes y como señala la OCR, numerosas municipalidades están solicitando participar en el PPM. Ello ha llevado a que se decida expandirlo a nivel nacional que corresponde a la tercera etapa del proceso.

Otro logro es que prácticamente la totalidad de municipalidades participantes han creado su CEM y su Secretaria Técnica y los ha dotado de instrumentos normativos, equipamiento y local. Si bien los recursos son aun escasos, se espera que a medida que el proceso avance, se vayan incrementando. El PPM también ha tenido impacto en los planes de desarrollo concertados. Por acción de los alcaldes, y de los CEM y sus Secretarías Técnicas, la discusión de los PDC empieza a incorporar temas de gestión municipal de la educación.

También hay logros en aspectos administrativos: un ejemplo es, según OCR, que la gestión de planillas ya es manejada por 35 municipalidades del programa. En las demás, diversos problemas legales y técnicos han dificultado el logro, por lo que esta función aun la realizan las UGEL.

En el tema económico, si bien el FONCOMUNGE no ha sido capaz de arrancar todavía, la Ley de Presupuesto 2009 dispuso la transferencia de las partidas presupuestales correspondientes de los Gobiernos Regionales y del Ministerio de Educación a las municipalidades del PPM, lo que se ha efectivizado este año. Esto es clave porque es a partir de este hecho que puede hablarse de la municipalización de la educación como proceso en avance. Para 2010, el MEF ha incluido en el anteproyecto de presupuesto, recursos adicionales, además de planillas y servicios (electricidad y agua) lo que incrementará la disponibilidad de recursos para otros rubros.

Otro efecto es que los presupuestos participativos municipales han empezado a asumir el tema de la educación. Ello se debe a que muchos CEM se han registrado como agentes participantes en el proceso y buscan concertar con otros sectores de la sociedad civil y la municipalidad, recursos para la educación. Si bien es un proceso que se inicia, tiene un gran potencial movilizador en torno del tema educativo.

El PPM registra casos de experiencias exitosas de gestión. Quizás el más avanzado es Ventanilla donde está culminando la transferencia. También lo son en buena medida la experiencia de municipalidades de Lima: Miraflores, Surquillo y Surco por el grado de compromiso y voluntad política de los alcaldes. En Chancay, la propuesta de los alcaldes, incorporada al plan de desarrollo concertado es construir un megapuerto para potenciar la economía local. En esa línea, están elaborando un proyecto para reformar las escuelas a fin de educar a los niños y los jóvenes para trabajar en las actividades que se generen en el megapuerto. El alcalde de una municipalidad de sierra con una población dispersa, decidió promover la asistencia de los alumnos y para asegurarlo, adquirió con fondos municipales, una camioneta que los recoge en los lugares de sus viviendas. Ello ha incrementado la asistencia escolar.

Si bien el PPM no tiene una política explícita de desarrollo de capacidades, se ha producido una experiencia promovida por las municipalidades: una pasantía de funcionarios de Madre de Dios que fueron a Ucayali para conocer la implementación de las políticas de gestión descentralizada de la educación. Asimismo, experiencias positivas de relación con los docentes se han dado en la municipalidad de San Juan Bautista en Loreto.

a. Municipalización de la educación y Descentralización: coherencia legal

El marco legal de la descentralización (Ley de Bases, LOGR y LOM) establece que las competencias y funciones en educación son compartidas entre los tres niveles de gobierno. Esto se debe a la complejidad de la gestión educativa, el carácter sistémico de la educación y a que es un derecho fundamental. Por ello, el Estado como un todo articulado asume las diversas funciones que comprende el servicio. En la misma perspectiva se orienta la Ley General de Educación cuando en los arts. 10 y 11 se señala que para lograr la universalización, calidad y equidad de la educación el Estado adopta un enfoque intercultural y se realiza de manera descentralizada e intersectorial con participación de la comunidad educativa. Y lo reitera mas adelante, en el art. 63 cuando dice que la gestión del sistema educativo es descentralizada, simplificada, participativa y flexible.

La Ley de Bases de Descentralización (art. 36) dice que la Educación es una competencia compartida y comprende la gestión de los servicios educativos de nivel inicial, primario, secundario y superior no universitario con criterios de interculturalidad orientados a potenciar la formación para el desarrollo. Este principio se despliega en la LOGR (art. 47) en 21 funciones específicas de los Gobiernos Regionales, entre otras, la mas importante es el inciso e) que dice que corresponde a los Gobiernos Regionales: “Promover, regular, incentivar y supervisar los servicios referidos a la educación inicial, primaria, secundaria y superior no universitaria en coordinación con el gobierno local y en armonía con la política y normas del sector correspondiente y las necesidades de cobertura y niveles de enseñanza de la población.” En la misma perspectiva, la Ley General de Educación al definir la Dirección Regional de Educación (art. 76) dice que es un órgano especializado del Gobierno Regional responsable del servicio educativo en su jurisdicción y tiene relación técnico-normativa con el Ministerio de Educación.

Sobre las municipalidades, el art. 43 de la Ley de Bases de Descentralización refiere que participan en la gestión educativa conforme lo determine la ley de la materia, es decir, la LOF/MED o, en su caso, la Ley General de Educación. Este principio se despliega en la LOM cuyo art. 82 detalla las funciones específicas compartidas que son atribuciones ligadas a la promoción, el monitoreo, el apoyo, el impulso, la coordinación y la evaluación de los diversos procesos educativos. La LOM no llego a definir un rol de gestión de las municipalidades, que hubiera sido razonable en aplicación del principio de subsidiariedad.

De lo anterior se deduce que las competencias y funciones de Educación son compartidas, pero hay una gradación jerárquica que coloca al Gobierno Regional como responsable regional de la educación a través de la Dirección Regional de Educación, y a las municipalidades como órganos de apoyo, promoción, coordinación y colaboración de la gestión educativa.

Pero lo más serio es que el campo propio de funciones específicas de cada nivel de gobierno no estaba aun definido legalmente, pues no se ha promulgado aun la LOF/MED. Esto plantea un problema de coherencia legal pues el PPM esta creando una situación que mas adelante puede generar conflictos entre los distintos niveles de gobierno, problemas de duplicidad de funciones y contradicciones legales, así como, potenciales conflictos legales cuando se apruebe la LOF/MED. Por ello, dada la situación, esta norma tendrá que buscar resolver estos problemas y definir una estrategia de compatibilización a fin de reordenar el sistema y restablecer la coherencia del modelo descentralista de conjunto.

b. Los problemas del Plan Piloto de Municipalización desde la visión de los actores

El anuncio del Plan de municipalización de la educación, generó expectativas en diversos sectores que percibieron que era una alternativa que podría mejorar las condiciones para la descentralización y para el objetivo de una educación de calidad, equitativa y democrática. Sin embargo, ya desde el inicio del Plan Piloto se plantearon observaciones y críticas, que se han ampliado durante su implementación. En esta sección presentamos algunas de las críticas que han formulado diversos actores, tanto en reuniones de trabajo, como en estudios, investigaciones y pronunciamientos.

Hemos organizado la información en dos ejes. De un lado, las críticas al modelo de transferencia de funciones a las municipalidades, y del otro, las críticas al modelo de gestión educativa municipalizada.

Los problemas del modelo de transferencia

Quizás la más importante crítica es que la municipalización de la educación introdujo una estrategia distinta a la lógica de la descentralización que se venía implementando desde 2003. Ello llevó a que en la práctica hay dos estrategias con pocos puntos de contacto. Por un lado, la descentralización a los Gobiernos Regionales, y por el otro, la municipalización de la educación. Quienes plantearon este argumento preveían que esta duplicidad de estrategias traería problemas y conflictos que redundarían negativamente en el logro de la descentralización eficaz de la gestión educativa.

Otra crítica recurrente fue que el diseño e implementación del PPM se hizo sin consultar a los Gobiernos Regionales a quienes se les asignaba obligaciones y se les detraía algunas atribuciones, ni a los Gobiernos Locales, principales beneficiarios. A lo largo del PPM la relación entre OCR-MED, Gobiernos Regionales y UGEL ha sido precaria. Como en el caso anterior, los críticos sostienen que esto será fuente de problemas en el proceso, y en la gestión educativa de las municipalidades y los Gobiernos Regionales.

A ello se sumó que no hubo un criterio solvente de selección de las municipalidades participantes en el PPM. Ello es importante debido a la heterogeneidad y diversidad del país, que hace imposible considerar a todas las municipalidades como iguales. Los críticos argumentan que precisamente por ser un Plan Piloto, hubiera sido importante tener criterios de selección para hacer un seguimiento de casos en función de sus particularidades y obtener conclusiones para sustentar cambios, reajustes o replicación de la política. Si bien es cierto que no hay una tipología consensuada de municipalidades, en los últimos años algunos estudios han avanzado en este tema, y han demostrado que el comportamiento de la municipalidad frente al PPM varía en función de sus características. El estudio de GRADE sobre Piura es ilustrativo de este tema. Parecería ser que la selección de las municipalidades se hizo con un criterio de cuotas por regiones y percepción de voluntad política, aunque esto no es aplicable a todos los casos. La consecuencia es que el modelo de transferencia se ha aplicado por igual a todas las municipalidades y la consecuencia es que los resultados son desiguales.

Esto no sería un grave problema, si el PPM hubiera previsto acciones de capacitación para compensar las brechas en ese terreno. Pero, no fue así. El PPM no ha incorporado un programa de desarrollo de capacidades capaz de atender diferencialmente las particularidades socio-culturales, económicas y lingüísticas de las municipalidades.

Otra crítica frecuente es que la transferencia ha privilegiado las funciones administrativas y de recursos para el pago de planillas y bienes y servicios mínimos (agua y electricidad), en desmedro de las funciones pedagógicas. Si bien el hecho es cierto, la transferencia de funciones tiene en primer lugar que ser administrativa y de recursos. El problema es que la transferencia ha sido tan compleja que la demora ha hecho percibir que lo único que se está transfiriendo hasta ahora son estas funciones y no las pedagógicas.

Esto se ve claramente cuando se señala que, salvo algunos casos particulares, los CEM y su Secretaría Técnica existen pero no tienen vida activa real. Esto es consecuencia del carácter de las transferencias, pero también de la debilidad en las capacidades y los recursos económicos para la gestión educativa.

De otro lado, algunos sostienen que el marco legal de la municipalización fue precario y no fue capaz de prever los problemas de implementación. Muchos procesos no estaban regulados y se avanzó en transferir funciones que no podían ejercerse desde el punto de vista legal administrativo. Esta crítica es compartida por la OCR cuando sostiene que buena parte de los problemas en el proceso provienen de la rigidez de las normas de los sistemas administrativos. Esto se expresa en problemas de personería jurídica, atribuciones legales, requisitos formales y funciones específicas como planillas, personal, racionalización, concursos de nombramiento, atribución legal para recibir recursos públicos y otros. En la práctica, eso se ha resuelto provisionalmente, lo que explica por qué la UGEL sigue ejerciendo algunas funciones que teóricamente han sido transferidas. Pero también parece indicar que no ha habido entre la OCR y las demás dependencias del MED (como Personal, Planillas, Asesoría Jurídica y otras) una adecuada coordinación para prevenir estos problemas y hacer los arreglos necesarios para evitarlos. En la medida que la transferencia de funciones aun no ha culminado, se espera que en el curso del proceso estos problemas se vayan resolviendo.

Los problemas del modelo de gestión

En relación al modelo de gestión educativa, buena parte de las críticas se han orientado en el sentido de que la municipalización de la educación, por ser una estrategia paralela a la descentralización a los Gobiernos Regionales, busca implantar desde arriba un modelo de gestión único en el sistema educativo. Ello, alegan, es incongruente en un país tan heterogéneo y diverso. La OCR-MED sostiene, en contrario, que no se trata de eso, porque una vez que el

poder de decisión resida en las Instituciones Educativas y en las municipalidades distritales, cada cual escogerá de manera autónoma el modelo que mejor se adecue a sus particularidades y necesidades. La cuestión es compleja pues el PPM implanta es un modelo de estructura de organización institucional y de distribución de responsabilidades y funciones que configura un tipo de modelo de gestión cuyas consecuencias se extienden al integro del sistema educativo, sin que se haya definido legalmente la distribución de funciones en la LOF/MED. Quizás lo importante es remarcar que el punto de consenso es que la descentralización de la gestión educativa debe posibilitar y garantizar la posibilidad de una diversidad de modelos de gestión educativa, y que no debe haber un modelo único.

En la misma línea, se ha sostenido que por las mismas razones, el Plan de municipalización de la educación es un factor de desarticulación del sistema educativo. Ello se refuerza por la manera como se ha implementado sin consulta, ni coordinación con los Gobiernos Regionales. La relación central del PPM ha sido entre el MED y la municipalidad distrital, sin participación de los Gobiernos Regionales. Más aun, las disposiciones del PPM han establecido normas y obligaciones a las Direcciones Regionales y UGEL, así como a los Gobiernos Regionales. De otro lado, las municipalidades provinciales no tienen ningún rol en la educación y ni siquiera son mencionadas. Detrás de esta propuesta, alegan los críticos, hay una intención del MED de mantener bajo su control, la prestación del servicio educativo. Estos temas deberían ser zanjados por la LOF-MED.

Esta visión parece congruente cuando se analizan las responsabilidades asignadas en el PPM. Hay duplicidad en por lo menos nueve funciones entre la municipalidad distrital y la UGEL, y también con los CONEI en aspectos de vigilancia y control. Esto plantea desafíos importantes en el marco legal del sector Educación pues parece implicar la necesidad de una revisión de la Ley General de Educación a fin de construir un marco legal coherente y eficaz.

Los críticos han sostenido que el PPM no puede soslayar la desigualdad de las capacidades de gestión de las municipalidades distritales que como sabes, es producto de la heterogeneidad social, económica y cultural. El argumento de los críticos es que el desarrollo de capacidades no esta presente en la etapa de la transferencia, ni en el modelo final de gestión municipalizada.

Otro tema motivo de crítica es la poca claridad sobre el ejercicio de las funciones y el poder en la municipalidad distrital. La pregunta es cuanto pesa el poder del CEM frente a la municipalidad, y

particularmente el alcalde, que además, lo preside, y en relación a la Institución Educativa y su órgano de dirección. Las normas del PPM no son claras, y tienden a fragmentar y burocratizar los procesos de gestión entre los diversos órganos. Aparece aquí la exigencia de una compatibilización que sólo es posible de zanjarse en el contexto de la LOF-MED y las matrices de funciones que la sustentan.

Una crítica al PPM, que atañe a la descentralización en su conjunto, se refiere a la rigidez de los sistemas administrativos nacionales que se convierten en trabas al ejercicio de las atribuciones y funciones. El proceso de reforma y modernización del estado debe incorporar su revisión a fin que sean reformados y puedan ser funcionales y adecuados a la gestión en la diversidad de situaciones que se presentan.

Finalmente, la crítica sobre la poca claridad del sistema de financiamiento es un tema recurrente. De un lado, parecería que FONCOMUNGE ha sido dejado de lado, como mecanismo de compensación de las brechas, y del otro, que la descentralización no ha llegado a implementar un mecanismo de asociación de recursos a las funciones transferidas, y mucho menos una estrategia de descentralización fiscal que asegure la predictabilidad y estabilidad del financiamiento. En esa perspectiva, es un paso adelante, la introducción del enfoque del Sistema de Gestión Descentralizada planteado por la SD/PCM. De otro lado, también es importante que el Presupuesto 2010 incluya recursos adicionales para que las municipalidades participantes del PPM tengan mayor capacidad de atender las necesidades de la gestión educativa. Pero lo que aparece como necesario es un sistema de financiamiento de conjunto del sistema educativo, es decir, en todos los niveles de gobierno, y en todos los rubros. Esa es un desafío crucial para la descentralización y la reforma de la educación.

El nuevo régimen de transferencia de funciones del Plan Piloto de Municipalización

La evidencia de problemas de diverso tipo en el proceso de municipalización de la educación ha motivado una directiva de la Secretaria de Descentralización de PCM. Con el objeto de consolidar y ordenar el proceso de transferencias en el marco del PPM, se aprobó la Directiva

03-2009-PCM/SD2 cuyo objetivo es establecer los lineamientos y procedimientos para la transferencia a los gobiernos locales de las competencias y funciones correspondientes, en las etapas de declaratoria de viabilidad técnica y funcional, certificación, acreditación y efectivización en el marco del Plan de municipalización de la gestión Educativa, así como de los recursos asociados a dichas competencias y funciones³. Y de esa manera garantizar un proceso gradual y ordenado, que se articule al proceso de descentralización en su conjunto y garantice una coordinación intergubernamental eficiente.

Un tema clave de la Directiva es que establece las responsabilidades en el proceso: al MED le corresponde la ejecución de la transferencia a las municipalidades de Lima Metropolitana acreditadas; y a los gobiernos regionales, la de las municipalidades distritales de su jurisdicción. La OCR-MED tiene la responsabilidad de coordinar con los gobiernos regionales y locales para el cumplimiento de la Directiva 03-2009-PCM/SD; y, para ello, coordinara con las distintas dependencias del MED para atender eficientemente los requerimientos de los gobiernos locales. La PCM, a través de la SD/PCM es responsable de la supervisión de las transferencias, de acuerdo al D.S. 027-07-PCM.

En segundo lugar, define las tres etapas del proceso: Certificación, Acreditación y Efectivización y regula sus procedimientos. Asimismo define los actores estatales del proceso: las Comisiones de Transferencia que, en el MED será la Comisión Sectorial de Transferencia de Competencias y Funciones vigente; en el Gobierno Regional, la Comisión Regional de Transferencia vigente; y en las municipalidades se constituirán Comisiones Municipales de Transferencia.

Un punto importante es que, el art. 9.6. abre la posibilidad que los Gobiernos Regionales celebren convenios de delegación de funciones de gestión educativa a favor de las municipalidades del Plan de municipalización, a fin de evaluar la experiencia de su ejercicio, previamente a la transferencia definitiva. Se trata de una imaginativa aplicación del concepto de delegación de competencias del art. 13 de la Ley de Bases de Descentralización que ya había incorporado el D.S. 047-2009-PCM.

² Aprobada por Resolución 050-2009-PCM de 19 de Octubre de 2009.

³ La transferencia incluye personal, acervo documentario, derechos sobre bienes, recursos presupuestales y saldos contables asociados al ejercicio de las funciones transferidas.

La Directiva muestra especial consideración del ejercicio de las funciones transferidas. Por ello, es importante resaltar el concepto de transferencias que inspira la Directiva pues es la definición más explícita en el marco legal descentralista: el art. 8.5. dice: “La transferencia de responsabilidades es un mecanismo para que el Estado, trasladando poder y responsabilidades desde el Gobierno nacional o de los gobiernos regionales a los gobiernos locales, pueda desempeñarse mejor y brindar mejores servicios. Esto incluye:

- Acompañar con asistencia técnica a los gobiernos locales para el ejercicio de las competencias transferidas.
- Brindar orientaciones y asesoría a los gobiernos locales respecto del ejercicio de las competencias transferidas.
- Monitorear los resultados de los gobiernos locales en el ejercicio de las competencias transferidas, en base a indicadores de gestión.”

El aspecto clave de la definición es que la transferencia de funciones no es un mero acto administrativo, sino que supone un traslado de responsabilidades a órganos de gobierno subnacional a quienes se les debe capacitar y proveer asistencia técnica para garantizar que su desempeño incremente la cantidad y calidad del servicio anteriormente prestado por el Gobierno Nacional. Por ello, se establece que los Convenios de Gestión entre el MED y los Gobiernos Regionales incorporaran aspectos relacionados con la gestión municipalizada de la gestión educativa, y ejecutaran programas de capacitación técnica al personal de las municipalidades para asegurar la continuidad y calidad del servicio educativo. Por su parte, los Gobiernos Regionales y las municipalidades suscribirán Convenios de gestión con el objetivo de desarrollar acciones para optimizar la gestión educativa local y como en el caso anterior, ejecutar programas de capacitación técnica al personal de las municipalidades a fin de asegurar la continuidad y calidad del servicio educativo. De allí que la Directiva establezca que los Convenios de gestión incorporaran indicadores de gestión de las funciones transferidas.

Un tema central de la Directiva es la necesidad de garantizar la coordinación intergubernamental. Esto es claro en el art. 9.1. que otorga a la SD/PCM un rol crucial: “La Secretaría de Descentralización de la PCM a través de la Oficina de Transferencia, Monitoreo y

Evaluación de Competencias establecerá las estrategias, mecanismos, herramientas e instrumentos para apoyar, facilitar y viabilizar la relación entre el Ministerio de Educación, los gobiernos regionales y los gobiernos locales que contribuya con la transferencia de competencias y funciones en materia de gestión educativa y el cumplimiento de las diferentes etapas del proceso”. Esto es importante porque parece responder a los problemas de relación y coordinación entre el MED y los gobiernos regionales. En la misma línea, el art. 9.6. prevé que todo aquello que no este previsto en la Directiva será definido por acuerdo de las partes involucradas en el proceso de transferencia, y en caso de que surgiera una controversia, el órgano dirimente será la SD/PCM.

Para reafirmar la importancia de la coordinación intergubernamental, el art. 9.3. dice que: “en el marco del D.S. 047-2009-PCM el Ministerio de Educación constituirá la respectiva Comisión Intergubernamental con la participación de los gobiernos regionales y locales, según corresponda, o en su defecto, por representantes de instancias representativas de gobiernos regionales y/o locales, en consideración a las necesidades de atención de los componentes de Desarrollo de la gestión Descentralizada en materia de gestión educativa, y las necesidades para la culminación del proceso de municipalización de la gestión educativa.” La Comisión Intergubernamental producirá tres instrumentos: a) Situación del ejercicio compartido (funciones transferidas); b) Esquema de gestión descentralizada; y c) identificación de servicios educativos y costos asociados a los mismos. Se le dota además a la Comisión Intergubernamental de una amplia gama de posibilidades para enriquecer su trabajo: puede crear grupos de trabajo, invitar a otras instituciones públicas o privadas y a organizaciones de cooperación internacional.

El análisis de la Directiva muestra que combina diversos objetivos. En primer lugar, resolver problemas que se habían venido presentando en el Plan de municipalización y que, en no pocos casos, era materia de controversia. Una buena parte de estos problemas tenía que ver con el proceso de transferencias y la regulación del procedimiento pretende ser una herramienta para resolverlos.

Segundo, el tema de coordinación intergubernamental, particularmente, la relación del MED y los Gobiernos Regionales. La Directiva institucionaliza mecanismos e instancias de coordinación tales como las Comisiones de Transferencia, los Convenios de gestión, y el rol de la SD/PCM en la generación de mecanismos para mejorar la coordinación y la dirimencia en casos de controversia y reglas para resolver vacíos legales. En tercer lugar, y como consecuencia de lo anterior, se define más claramente el rol y responsabilidad de los Gobiernos Regionales en el

proceso, con lo que se abre la posibilidad que el Plan de municipalización se articule mejor al sistema educativo en su conjunto. Por lo demás, una demanda recurrente de los Gobiernos Regionales era que no tenían participación en el PPM, a pesar de tener responsabilidades en la gestión educativa regional.

Una crítica al PPM es que no se ha acompañado de un plan de desarrollo de capacidades. La Directiva es contundente al establecer –casi como principio- que la transferencia de competencias y funciones tiene como componente esencial el desarrollo de capacidades en sus diversas modalidades, y estableciendo que los Convenios de gestión de los tres niveles de gobierno incorporaran acciones de capacitación. Finalmente, y en la perspectiva de implementación de la estrategia del Sistema de Gestión Descentralizada, se incorpora el monitoreo del desempeño de las funciones transferidas, y los indicadores de gestión como parte de los Convenios de gestión.

En ese sentido, para la SD/PCM, la Directiva es una apuesta estratégica para avanzar en el logro de varios objetivos y, particularmente en la implementación del Sistema de gestión Descentralizada. De hecho, el D.S. 047-2009-PCM es quizás su más importante base legal. Pero mas importante aun, al definir -por lo menos a nivel de Directiva- algunos problemas que se vienen presentando en el proceso de transferencias y en el PPM, avanza en allanar de alguna manera, el camino a la aun no aprobada Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación, y sobre todo, sienta las bases para compatibilizar el PPM con el régimen general de la descentralización. Desde ese punto de vista, la Directiva es una promesa de que su cumplimiento tendrá efectos positivos para resolver algunos de los problemas institucionales de la descentralización de la gestión educativa.

2.3. La Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación: un desafío de futuro

El tema de la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación atraviesa la cuestión de la descentralización de la gestión educativa y es quizás el problema pendiente más urgente del proceso. De ello son conscientes los actores públicos y privados de la educación, y ello se expresa claramente en las reuniones de trabajo que hemos sostenido en el curso del estudio.

Ello no es sorprendente si tenemos en cuenta que la educación es uno de los temas centrales de la vida social, y sin duda, la principal reivindicación de los sectores medios y populares a lo largo de la vida republicana. Tampoco lo es, cuando reparamos que se trata de un derecho fundamental de los ciudadanos consagrado constitucionalmente a lo largo de nuestra historia y que afecta directamente a las todas las familias. Y mucho menos si recordamos que en los últimos cuarenta años, diversos gobiernos han emprendido sendas reformas de la educación y han producido un sinnúmero de normas legales que buscan introducir cambios sustanciales a fin de mejorar la cobertura y la calidad de la educación, y sus diversas dimensiones.

Una constante sin embargo ha sido el fracaso, las limitaciones o la reversión de estos intentos de reforma lo que ha generado serios problemas que han llevado a muchos a sostener que el sistema educativo peruano esta en crisis. El diagnostico sobre las diversas dimensiones de la educación certifica esta impresión generalizada.

En este contexto, la Descentralización ha sido percibida como una oportunidad para intentar una reforma sustancial del sistema educativo. Ello no es casual. Ha sido consenso que uno de los mas graves problemas es el centralismo que ha detentado el Ministerio de Educación, cuyos efectos han sido negativos en todos los ámbitos. Por esta razón, la Ley de Bases de la Descentralización (arts. 36 y 43) estableció que la educación era una competencia compartida, es decir, que los tres niveles de gobierno tienen funciones y responsabilidades precisas en las diversas fases sucesivas de los procesos de gestión, y garantizando al mismo tiempo, la unidad del sistema educativo nacional. Dada la importancia de la asignación de funciones a cada nivel de gobierno, el art. 5 dice que “Se debe tener una distribución clara y precisa de funciones entre los niveles de gobierno nacional, regional y local, con el fin de determinar la responsabilidad administrativa y funcional en la provisión de servicios de cada uno de ellos, así como propiciar e incentivar la rendición de cuentas de los gobernantes.” Esta regla es muy importante cuando se trata de una competencia compartida como el caso de educación. La Ley estableció que las funciones se definirían en las leyes de Gobiernos Regionales y de Municipalidades.

Sobre esta base, la LOGR asigno 21 funciones a los Gobiernos Regionales, otorgándole un rol clave en la gestión de la educación descentralizada. La LOM, no fue tan prolija. En efecto, a diferencia del resto de las competencias, en los casos de Educación y Salud, se abstuvo de especificar claramente cuales eran las funciones exclusivas y cuales eran compartidas. Se limito a una asignación genérica, en la expectativa probablemente que, dado que Educación y Salud, serian la cuarta fase del proceso de descentralización, ello se definiría con posterioridad. Esta

situación se complicó pues la transferencia de funciones incluyendo las de educación, a los Gobiernos Regionales, se produjo desde el inicio del proceso.

Un segundo elemento de la oportunidad fue el establecimiento del Consejo Nacional de Educación⁴ (CNE) como espacio público de encuentro y articulación del Estado y la sociedad civil en la que participan el Ministerio de Educación, los Gobiernos Regionales y los demás actores involucrados de la sociedad civil. Y se fortaleció con el encargo que asumió de formular de manera participativa y concertada, el Proyecto Educativo Nacional al 2021 (PEN). Ello supuso un amplio, democrático y plural debate para identificar los problemas más importantes, las alternativas de solución, y diseñar los objetivos sobre el futuro de la educación y la sociedad peruana. La elaboración del PEN implicó un intenso proceso de movilización que culminó con la aprobación del PEN y su conversión en política de estado, por la R.S. 001-2007-ED.

El tercer factor de oportunidad fue la aprobación en 2003 de la Ley General de Educación (LGE) que incorporó muchos de los avances y temas de reforma que se habían venido planteando. Entre otros, el Proyecto Educativo Nacional, los principios básicos, y la universalización, calidad y equidad como objetivos clave de la educación. Asimismo, define el rol del estado, incluyendo los niveles de gestión del sistema, el rol y la participación de la sociedad civil. Un aspecto central es la definición de la comunidad educativa, del estudiante como centro del proceso y del sistema educativo y de la Institución Educativa como la primera y principal instancia de gestión del sistema educativo descentralizado, donde tiene lugar la prestación del servicio. Finalmente, la LGE define las instancias del sistema educativo, incluyendo a la Dirección Regional de Educación y las UGEL como órganos especializados del Gobierno Regional y la relación de coordinación que deben tener con las municipalidades que “apoyan la prestación del servicio de las Instituciones Educativas y contribuyen al desarrollo educativo en el ámbito de su jurisdicción.” El hecho que la LGE se haya aprobado cuando el marco legal de la descentralización no se había aun completado plantea el desafío de una necesaria adecuación a fin de hacer coherente el sistema educativo.

Finalmente, el mandato de la Ley de Bases de descentralización de que en la fase preparatoria se aprobara una nueva Ley orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) fue visto como el correlato institucional de la reforma. Por diversas razones, el Congreso no aprobó la LOPE sino hasta

⁴ Aprobado por D.S. 007-2002-ED.

2007, lo que fue un factor de complejización de la situación del conjunto de la Descentralización, pero muy especialmente, en el sector Educación.

La transición a la democracia iniciada en 2002 fue pues, un contexto propicio a la reforma descentralizada del sistema educativo. Sin embargo, como hemos visto, en el camino han surgido diversos problemas que han mostrado la fragilidad del marco legal e institucional, tanto de las normas legales, como de las políticas públicas implementadas. A ello se suma que la política descentralista en Educación se expresó a través de dos estrategias que no tienen clara relación entre sí: la descentralización a los Gobiernos Regionales y la Municipalización de la educación.

Sin embargo, el factor más importante para resolver estos problemas legales, así como la necesaria compatibilización entre las dos estrategias de descentralización de la educación, es la LOPE. La razón es que es la norma que define la estructura del estado, las funciones exclusivas y compartidas de los ministerios, su rol rector en relación a los gobiernos subnacionales y las relaciones de coordinación intergubernamental. El problema es que esta no se aprobó hasta 2007.

La LOPE definió cuestiones clave para la Descentralización: a) la estructura del Poder Ejecutivo; b) el rol rector del Poder Ejecutivo en materia de políticas nacionales; c) PCM se convirtió en órgano de dirección de la Descentralización; d) las leyes de organización y funciones de los ministerios indicaran las competencias exclusivas, y las compartidas con los gobiernos regionales y locales; y, e) creo el Consejo de Coordinación Intergubernamental como órgano de coordinación y concertación con gobiernos regionales y locales en el marco institucional de la PCM. Adicionalmente dispuso que “la transferencia de competencias, recursos y funciones de las entidades del Poder Ejecutivo a los gobiernos regionales y locales se realiza de acuerdo con (...) las normas de descentralización, precisando la responsabilidad de cada nivel de gobierno en cada materia, las formas de coordinación correspondientes, así como, el redimensionamiento de las funciones y responsabilidades de aquellas entidades.” Esta disposición es una pieza clave de la reestructuración del Poder Ejecutivo, pues regula el régimen de transferencias a partir de las LOF, y plantea a los ministerios el desafío de su reestructuración en la medida que tienen que redefinir sus funciones y responsabilidades.

Para reforzar su importancia y urgencia, la Cuarta Disposición Complementaria estableció que en un plazo de 6 meses (Abril de 2008) el Poder Ejecutivo enviará al Congreso los proyectos de LOF de los ministerios que tienen a su cargo funciones exclusivas y compartidas con los gobiernos subnacionales. Con el objeto de operativizar la asignación de funciones, la Directiva 03-2008-PCM/SGP5 dispuso que para que los ministerios elaboren matrices de delimitación de competencias y distribución de funciones entre los tres niveles de gobierno que serán aprobadas en plazo no mayor de 60 días hábiles desde la aprobación de su LOF. Las matrices son la base de la distribución de funciones compartidas y por tanto, de las LOF de los ministerios. Sin duda alguna, la elaboración de matrices es una tarea crucial para determinar la distribución de funciones, y precisamente por esa razón, el proceso debió ser a la inversa: las matrices deberían haberse elaborado antes de la LOF, porque en buena cuenta es la base de muchas de las disposiciones de ésta. Y más bien, la aprobación de las matrices debió haber sido la condición para la presentación de los proyectos de LOF. Eso evitará que se produzcan incongruencias e incoherencias en la LOF.

Es importante mencionar que en el caso del sector Educación, la opción ha sido –con toda lógica- elaborar las matrices en camino paralelo al proyecto de LOF. Es importante indicar que los problemas de controversia y discrepancias en torno del proyecto de LOF se deben precisamente a que tampoco hay acuerdo con las matrices. En ese sentido, el proceso en Educación, a pesar de su carácter conflictual que ha asumido en la actual coyuntura, tiene la virtud de ser preventivo de conflictos futuros; lo que es más importante en este caso por la existencia de las dos estrategias mencionadas.

El D.S. 049-2009-PCM (23.7.09) reafirmó la obligatoriedad que los ministerios presenten sus matrices, aprobadas por Decreto Supremo. La aprobación de las matrices tenía dos condiciones: a) debía ser consultado con los gobiernos regionales y locales para llegar a un acuerdo concertado; y, b) El proyecto de debe tener informe favorable de la Secretaria de Gestión Pública, previa opinión de la SD/PCM. Para reforzar la obligatoriedad de las matrices, se estipuló que “la aprobación de la matriz de delimitación de competencias y distribución de funciones constituirá requisito indispensable para que los ministerios que tienen a su cargo competencias exclusivas y compartidas aprueben su reglamento de organización y funciones.” Una vez culminado el proceso de conjunto, se previó que la SD/PCM proponga al Consejo de Ministros las modificaciones normativas que sean necesarias, en el marco del proceso de modernización de la gestión del Estado.

⁵ Aprobado por R.M. 188-2008-PCM.

A la fecha, la mayoría de ministerios ha presentado su proyecto de LOF al Congreso y tienen aprobadas sus matrices. Uno de los pocos que no ha podido hacerlo aún, es el Ministerio de Educación. La razón es que no hay acuerdo sobre el proyecto de LOF, ni sobre las matrices de delimitación de funciones. Ello muestra la complejidad de la problemática en el sector Educación, pero además, la existencia de visiones contrapuestas de cómo resolver los problemas, discordancias, contradicciones, incoherencias y vacíos del régimen legal.

Es claro que la LOF/MED y el régimen de matrices que se apruebe será un instrumento clave para la resolución de los problemas mencionados. El estado actual de la situación es que hay dos proyectos de LOF sobre los cuales no hay acuerdo, y dos propuestas de matrices en controversia. Uno, del Ministerio de Educación (Marzo, 2009), y otro de la Presidencia del Consejo de Ministros. En la medida que la discusión se ha venido dando al interior del Estado, no ha habido un debate más abierto, por lo que no se sabe si hay más posiciones globales en disputa. En estas condiciones, el debate está entrapado y no parece haber una clara alternativa de resolución a la vista.

Lo crucial de la coyuntura es que las posiciones que aparecen contrapuestas defienden visiones y propuestas legítimas que deben dialogar a fin de poder llegar a un acuerdo. La manera como eso se hace posible ciertamente no es fácil ni simple, pero probablemente tendrá que pasar en primer lugar, por una definición más precisa de las discrepancias reales en función del marco legal descentralista, la Ley General de Educación y el Proyecto Educativo Nacional que son las normas e instrumentos orientadores de la reforma descentralizada de la gestión de la educación.

En segundo lugar, quizás es importante abrir la discusión incorporando a otros actores públicos, asociaciones de gobiernos subnacionales (ANGR, AMPE y REMURPE) y de la sociedad civil. Ello permitiría que se expresen diferentes visiones desde lugares distintos (región, municipalidad, sector privado, ONG, universidades, etc.) y posibilitar el tendido de puentes entre las dos posiciones. Especialmente importante es la participación de los Gobiernos Regionales que son quienes tienen la responsabilidad de la gestión educativa en el nivel regional y que están llevando adelante la implementación de sus PER, como base programática del ejercicio de las funciones que les han sido transferidas.

El marco institucional del Consejo Nacional de Educación, que tiene gran experiencia en procesos de participación y concertación podría ser un foro adecuado para el relanzamiento de este debate. Se trata por ello de generar un dialogo político que pueda dar como resultado un acuerdo sobre las matrices de delimitación de funciones, el proyecto de LOF/MED, y las iniciativas de modificación del bloque normativo del sector Educación, incluyendo la Ley General de Educación que, como se indicó, requiere readecuarse en función de la reforma descentralista de la educación, pues fue aprobada cuando la descentralización recién se iniciaba.

Más allá del cumplimiento de los plazos legales, hay urgencias debido al avance del proceso de transferencias que esta por culminar, sin que se hayan aclarado competencias y funciones clave. Pero además, porque en ausencia de LOF/MED y de matrices aprobadas, los actores de la descentralización educativa están avanzando cada uno por su lado. La Municipalización de la educación por ejemplo, va creando situaciones que no están legalmente refrendados, y que podrían ser modificados por la LOF/MED. Mas aun, los Gobiernos Regionales, como hemos visto avanzan en la implementación de sus PER y están también creado situaciones que podrían eventualmente colisionar con la LOF/MED y las matrices de delimitación de funciones. Tal situación genera condiciones de desorden e incrementa la tensión y la desconfianza. La consecuencia, en el peor de los casos es que el costo de readecuar estas situaciones a la nueva LOF/MED podría ser muy alto e incluso podría generarse conflictos entre los tres niveles de gobierno.

Una manera de aportar a la discusión es comparar los proyectos de LOF presentados en temas clave y tratar de identificar los puntos de agenda relevantes.

Un primer nivel de análisis es sobre la estructura de los proyectos de LOF y el estilo de legislación que se expresa en ellos. Si bien la estructura básica es la misma (los Títulos y Capítulos), la variación está en los contenidos. Un ejemplo de ello es que el Proyecto MED se refiere al sector Educación para cubrir al Ministerio de Educación y las demás entidades públicas que realizan actividades vinculadas a su ámbito de competencia, el proyecto PCM es más detallado y orgánico pues distingue 4 sectores: Educación, Cultura, Ciencia, tecnología e Innovación Tecnológica, y Deporte. La distinción es mucho más que una simple enumeración de líneas de acción. Lo que se plantea en el proyecto PCM es dar a cada sector un tratamiento particular. ¿Cuál es la opción más apropiada? Sobre eso no hay una respuesta simple. Depende del tipo de legislación que se pretende.

El tipo de legislación es otro elemento del análisis pues tiene que ver con el contenido de las normas y los márgenes de juego que abre a los actores involucrados (stakeholders) y al propio Ministerio. Distinguimos dos modalidades de legislación: a) una legislación abierta que consiste en definiciones genéricas que deja un amplio margen discrecional para su aplicación en el futuro; y, b) una legislación que precisa instituciones, reglas, derechos, procesos y procedimientos de manera de que el nivel de precisión sea mayor, que los actores involucrados tengan claridad sobre sus posibilidades de acción y márgenes de juego, y que los cambios sean específicamente nombrados a fin de que prevenir que se generen condiciones para mantener el statu quo. La cuestión es compleja porque sobre esto no hay una verdad absoluta aplicable a todos los casos. En situaciones en que se desean cambios sustantivos en instituciones, procesos y derechos que tienen una larga historia de permanencia y han logrado una estabilidad inercial, y que ofrecerán resistencia al cambio, la opción de una legislación más precisa es a veces la más recomendable.

Un tercer nivel de análisis tiene que ver con la base conceptual y teórica que sustenta los modelos de cada proyecto de ley. En este caso, junto a la base y al sustento legal de la propuesta se añade, el del modelo de gobierno descentralizado para un conjunto de funciones de una competencia compartida entre diversos niveles de gobierno. La posibilidad de construir un esquema sectorial de distribución de funciones se sustenta, o bien en un modelo conceptual abstracto, o bien, en una matriz de distribución de funciones que parta de la identificación de procesos específicos atribuidos a cada nivel de gobierno en función de criterios compartidos. Como mencionamos, en realidad la LOPE debió haber colocado la elaboración de las matrices no posteriormente y como consecuencia de la LOF, sino al contrario, vale decir, como su fundamento. Tanto desde el punto de vista de la consulta y concertación con gobiernos subnacionales, como desde su solvencia técnica por la aprobación por la SD/PCM, este camino hubiera sido el más conveniente. Entonces tendríamos la LOF como consecuencia de un proceso legislativo legitimado y técnicamente solvente. No ha sido esa la opción legal. Pero en el caso de la Educación si ha tenido lugar, y la existencia del debate y la controversia ha demostrado la importancia que se haya seguido ese proceso.

Un cuarto nivel de análisis tiene que ver con la distribución de funciones. La LOPE⁶ establece que la LOF debe indicar las funciones rectoras y en caso que las haya, las funciones compartidas. El tema de la rectoría en las políticas nacionales y sectoriales de la Educación es uno de los aspectos centrales de la LOF, puesto que define el nuevo rol del Ministerio en el marco de la

⁶ LOPE, Cuarta Disposición complementaria.

descentralización, y por contraposición, el campo de autonomía de los gobiernos subnacionales. Una cuestión que llama la atención en el proyecto del MED es el gran énfasis que tiene el tema de la rectoría en el enunciado discursivo. La mención aparece desde los primeros artículos con fuerza. De modo que cuando se llega al artículo 6 que señala las funciones rectoras, no sorprende encontrar siete funciones, y en el artículo 7, se señale veinte funciones específicas (aquellas que detenta el MED “en el marco de sus competencias y funciones rectoras”). Una lectura cuidadosa de ambos tipos de funciones descubre dos cosas: que no se especifican las funciones compartidas como dispone la LOPE, y que el campo propio de los gobiernos subnacionales aparece vago y limitado. La opción del proyecto de PCM ha sido distinta: ha distinguido las funciones rectoras de las funciones específicas compartidas por sectores y describe el contenido material de la función. La importancia de esta cuestión es grande porque está en juego es el significado de la rectoría en un gobierno descentralizado: ¿Cuánto de efectivo cambio se va a producir como consecuencia de la descentralización? ¿Cuánto poder efectivo se va a transferir a los gobiernos subnacionales? ¿Qué tipo de funciones y atribuciones debe tener el Ministerio de Educación en un gobierno descentralizado?

Un tema crucial que se desprende del anterior, es el tipo de rol que debe tener cada nivel de gobierno. O para decirlo más propiamente, ¿cuánto debe haber de cambio en el rol que ha venido desempeñando el MED? Hay un consenso básico que comparten ambos proyectos de que el nuevo rol del MED tiene que ver con los aspectos técnico-normativos, de planificación, de decisión sobre las políticas educativas nacionales y sectoriales, de supervisión y control del cumplimiento de la normatividad y de garantizar el financiamiento del sistema educativo. Hay también acuerdo que el rol de los Gobiernos Regionales tiene que ver con la adecuación de la normatividad y las políticas a las características de cada región a través del PER, pero no es claro que todos entiendan de la misma manera la responsabilidad que la LOGR les atribuye en relación a la gestión del sistema educativo, y mucho menos, con la implementación del servicio educativo y su articulación con las Instituciones Educativa como conductoras autónomas de la prestación directa del servicio. Este tema tiene que ver con el efecto de la municipalización de la educación que, como hemos visto, se adelantó a la definición legal de roles, atribuyendo a las municipalidades la gestión local del sistema educativo. Por cierto, las diferencias se aprecian también en los Gobiernos Locales que además de las funciones que les atribuye la LOM (art. 82 centradas en el monitoreo de la gestión educativa, debería asumir la responsabilidad de articular la educación a los procesos de desarrollo local y recoger las demandas e iniciativas de la sociedad civil.

Los temas de controversia mencionados expresan también diferencias en la noción de Sistema Educativo que proponen. El tema de fondo es el significado de Sistema Educativo en el contexto

de la descentralización donde cada nivel de gobierno tiene funciones exclusivas y funciones compartidas; y en el que el Estado como conjunto articulado y dinámico, tiene la responsabilidad de la prestación del servicio en todas sus fases, dimensiones y jurisdicciones territoriales. La cuestión plantea la necesidad de aclarar las contradicciones y duplicaciones de funciones existentes entre la Ley General de Educación y otras normas sectoriales, y el marco legal de la descentralización en torno de diversos temas. Por ejemplo, del significado de la “relación técnico-normativa” de la Dirección Regional de Educación (que forma parte de la estructura orgánica del Gobierno Regional) con el MED. Otro ejemplo dice relación con la duplicidad de funciones de la UGEL con las Municipalidades en la LOM y en el Plan de Municipalización de la educación; otro caso tiene que ver con la capacidad de la Institución Educativa de ser unidad ejecutora para los efectos del uso de recursos presupuestales que, como hemos visto, tiene serios problemas de viabilidad legal por la rigidez de las normas de los sistemas administrativos nacionales. La noción de Sistema Educativo plantea la necesidad de que el Estado se asuma como un todo articulado para enfrentar desde diversos frentes la prestación del servicio educativo, lo que sin duda acarreará la necesidad de revisar y modificar el marco legal del Sector, incluyendo la Ley General de Educación. De ello es consciente el Poder Ejecutivo: la Primera Disposición Complementaria Final del D.S. 049-2009-PCM dispone que “producto del proceso de elaboración de las matrices y de su consulta bajo un análisis integral de competencias rectoras y funciones del Poder Ejecutivo, la Secretaría de Gestión Pública, en coordinación con la Secretaría de Descentralización propondrá al Consejo de Ministros las modificaciones normativas que sea requeridas para la mejor implementación del proceso de modernización de la gestión del Poder Ejecutivo.” La garantía de que se configure un real, efectivo y eficaz Sistema Educativo depende de que se reestructure el marco legal del conjunto del sector Educación. Si bien ambos proyectos incorporan explícita o implícitamente esta noción, no parece que haya un acuerdo claro sobre el significado del Sistema Educativo y sus implicancias futuras.

Un tema de diferencia sustancial entre ambos proyectos es sobre la estructura orgánica del Ministerio. Mientras el proyecto del MED propone mantener los Viceministerios de Gestión Pedagógica y Educativa, y de Gestión Institucional, el proyecto de PCM propone cambiarlos por un Viceministerio de Educación Básica, y otro de Educación Superior y Técnico-Productiva. La diferencia no es nominal. Tiene que ver con concepciones diferentes de cómo se organiza y se gestiona la educación y el sistema educativo nacional de cara al programa que expresa el Proyecto Educativo Nacional, y en el contexto de la descentralización, y por cierto, del rol futuro del MED.

Ligado al tema del Sistema Educativo y a la descentralización está la cuestión de la coordinación intergubernamental. Consciente de la necesidad de una instancia específica para cumplir esta tarea, la LOPE estableció el Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI) como espacio de coordinación y articulación entre el Poder Ejecutivo y los gobiernos subnacionales, y de fortalecimiento de la descentralización. Ambos proyectos incluyen disposiciones sobre este tema, pero de manera distinta y con conceptos diferentes.

De un lado, el proyecto del MED formula un enunciado genérico en varios artículos y, específicamente el art. 14 dice: “El Ministerio de Educación coordinará con los Gobiernos Regionales y Locales la implementación de las políticas nacionales y sectoriales y la evaluación de su cumplimiento a través de mecanismos idóneos en el marco del proceso de descentralización.” La primera impresión es que el objetivo de la coordinación, tal como está formulado, es la implementación y evaluación de cumplimiento de las políticas nacionales y sectoriales, es decir, aquello que emana del MED. La concepción no aparece explícitamente asociada a una relación horizontal de coordinación en el marco de un Sistema Educativo descentralizado. Por otro lado, el art. 18 del proyecto de PCM crea una instancia específica: el Consejo de Coordinación Intergubernamental del sector Educación en que participan las organizaciones representativas de los Gobiernos Regionales (ANGR) y Locales (AMPE y REMURPE), el Consejo Nacional de Educación y el SINEACE con el objetivo de “coordinar la formulación de las políticas y planes nacionales en materia de educación, así como la gestión de las funciones compartidas (...) su implementación, seguimiento y evaluación.” Es importante remarcar que en el contexto de la coordinación intergubernamental, se abre la posibilidad que el MED, en coordinación con los Gobiernos Regionales pueda delegar las funciones específicas de las competencias compartidas (art. 7 del proyecto), así como la posibilidad de que los Gobiernos Regionales deleguen funciones a los Gobiernos Locales provinciales y distritales siempre y cuando estos cuenten con las capacidades requeridas. Se trata, como en el caso de las recientes normas de la SD/PCM de una aplicación imaginativa del art. 13 de la Ley de Bases de Descentralización que ya había sido “recuperado” el D.S. 047-2009-PCM y la Directiva 03-2009-PCM/SD. Vale la pena mencionar que esta disposición abre las puertas a una estrategia de compatibilización de las dos estrategias de descentralización en educación, pues permitiría convalidar los procesos donde la gestión municipal de la educación ha logrado ser exitosa.

Finalmente, también el proyecto de PCM establece instancias y reglas para la coordinación en materia de ciencia, tecnología, cultura y deporte, y con los organismos autónomos y especializados del sector Educación como el CNE y SINEACE.

En este caso, se plantea la cuestión del tipo de legislación que se requiere para afianzar los cambios. Si una legislación abierta que no precisa instancias ni procedimientos y deja amplio margen de discrecionalidad en manos de algunos actores, o una legislación más precisa que tienda a precisar mejor las reglas de juego y proveer a los todos los actores de los recursos para desplegar sus objetivos.

El análisis también ha identificado dos ausencias importantes en ambos proyectos. De un lado, no se mencionan los programas nacionales que actualmente son gestionados por el Ministerio de Educación: Programa de Capacitación Docente, Programa Nacional de Alfabetización y Programa Nacional de Infraestructura Educativa. La importancia de este tema tiene que ver con dos cuestiones. De un lado, porque son agencias que manejan un gran volumen de recursos económicos y cuya ejecución tiene lugar en las regiones y en los municipios y en estrecha relación con sus órganos de gobierno. Hay quienes sostienen que su transferencia de los programas nacionales es la consecuencia lógica del principio de subsidiariedad. Del otro lado, porque la implementación de estos programas en el contexto de la descentralización requiere de una cuidadosa coordinación intergubernamental. La ausencia de este tema en las propuestas de LOF/MED es importante y debería ser objeto de una revisión.

La segunda ausencia es la omisión de estrategias de transición más explícitas para la readecuación que deberá realizarse tras la aprobación de la LOF/MED y las matrices de delimitación de funciones. El tema es crucial porque no debe afectar la prestación del servicio educativo, pero además porque es también un campo donde pueden aparecer discrepancias y diferencias. De allí que, la necesidad de contar con estrategias explícitas de transición es un imperativo. Si bien es probable que el mecanismo para diseñar las estrategias de transición sea una Directiva, sin duda será importante que la LOF/MED desarrolle más este tema.

La comparación entre ambos proyectos nos ha permitido ver algunas aristas de la controversia entre ambas ópticas y las opciones de modelo que defienden. En la medida que el análisis es un primer nivel de explicitación de las opciones de política involucradas y los modelos de gestión educativa, su profundización debería ser la materia del diálogo político abierto y participativo que consideramos necesario para poder cumplir con el objetivo de una LOF/ MED capaz de contribuir al proceso de descentralización y el logro de los objetivos establecidos en el Proyecto Educativo Nacional, la Ley General de Educación y el marco legal de la descentralización.

Ello es importante adicionalmente porque permitiría garantizar condiciones adecuadas para el período de implementación de la nueva LOF/MED cuando se apruebe. La importancia de esto radica en que lo que seguirá a continuación es la necesaria adecuación y redimensionamiento del Ministerio de Educación que tendrá que pasar de ser un ministerio centralista, a ser descentralista, que tendrá que pasar de ser un ejecutor de políticas a ser un planificador y un productor de normatividad y políticas públicas de cobertura nacional en función de su rol rector. Se tratará sin duda de un proceso complejo, gradual y difícil, pero que le permitirá adquirir un mayor poder de incidir en el curso de la educación peruana. En este terreno, el Proyecto Educativo Nacional será un invaluable instrumento programático y de política llamado a convertirse en la carta de navegación del MED y la educación peruana.

3. ANEXO

a. Marco legal de la Descentralización

Fecha	Norma legal	Contenido
7.3.02	Ley 27680	Reforma constitucional del Capítulo XIV, Título IV sobre Descentralización
15.3.02	Ley 27683	Ley de elecciones regionales
20.7.02	Ley 27783	Ley de Bases de la Descentralización
25.7.02	Ley 27795	Ley de Demarcación y Organización Territorial
18.11.02	Ley 27867	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
1.1.03	Ley 27902	Ley que modifica la Ley 27867- LOGR: Regula la participación de alcaldes provinciales y sociedad civil en el Consejo de Coordinación Regional
24.2.03	D.S. 019-03-PCM	Reglamento de Ley 27795 de Demarcación y Organización Territorial
2.4.03	D.S. 036-03-PCM	Aprueba cronograma de transferencia de fondos, proyectos y programas sociales a Gobiernos Regionales y Locales
27.5.03	Ley 27972	Ley Orgánica de Municipalidades
8.8.03	Ley 28056	Ley Marco del Presupuesto Participativo
13.8.03	Ley 28059	Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada
26.11.03	D.S. 171-03-MEF	Reglamento de la Ley 28056 del Presupuesto Participativo
24.12.03	Resolución Presidencial 162-CND-P-03	Plan Nacional de Descentralización
3.2.04	D.L. 952	Modifica D.L. 776 Ley de Tributación Municipal

5.2.04	D.L. 955	Ley de Descentralización Fiscal
29.2.04	D.S. 015-04-PCM	Reglamento de Ley 28059- Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada
19.3.04	D.S. 021-04-PCM	Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica en Gestión Pública para el fortalecimiento de Gobiernos Regionales y Locales
12.5.04	D.S. 038-04-PCM	Plan anual de transferencia de competencias sectoriales a Gobiernos Regionales y Locales- 2004
9.7.04	Ley 28273	Ley del Sistema de acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales
9.7.04	Ley 28274	Ley de incentivos para la integración y conformación de regiones
27.8.04	D.S. 063-04-PCM	Reglamento de Ley 28274- Incentivos para la integración y conformación de regiones
11.04	D.S. 080-04-PCM	Reglamento de Ley 28273- Sistema de acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales
28.7.05	D.S. 052-05-PCM	Plan anual de transferencia de competencias sectoriales a Gobiernos Regionales y Locales- 2005
9.9.05	D.S. 114-05-MEF	Reglamento de D.L. 955- Descentralización Fiscal